

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Un Expédient Budgétaire
LE COMPTE PROVISIONNEL
Dans le Budget de 1912

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Paris

Le Jeudi 16 Juin 1921, à 16 h. 30

PAR

A. LAGARENNE

Président : M. HITIER.

Suffragants { MM. BERTHÉLÉMY, professeur.
GERMAIN-MARTIN, agrégé, professeur.

DIJON

IMPRIMERIE DARANTIERE

13, RUE PAUL-CABET, 13

1921

Un Expédient Budgétaire
LE COMPTE PROVISIONNEL
Dans le Budget de 1912

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Un Expédient Budgétaire
LE COMPTE PROVISIONNEL
Dans le Budget de 1912

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Paris

Le Jeudi 16 Juin 1921, à 16 h. 30

PAR

A. LAGARENNE



Président : M. HITIER.

Suffragants { MM. BERTHÉLÉMY, *professeur.*
GERMAIN-MARTIN, *agrégé, professeur.*

DIJON

IMPRIMERIE DARANTIERE

13, RUE PAUL-CABET, 13

1921

INTRODUCTION

Le problème budgétaire est l'un de ceux qui, à l'heure actuelle, se posent de la manière la plus impérieuse et la plus inquiétante.

Si des méthodes nouvelles peuvent naître de situations nouvelles, il est des règles dont la valeur est constante et des procédés dont la critique est utile à faire en tout temps.

Le Compte provisionnel a fait brèche, à la veille de la guerre, à certains principes qu'il est opportun de rappeler aujourd'hui. Nous nous éloignerons donc beaucoup moins de l'actualité qu'il ne pourrait sembler, en traitant en 1921 un sujet sur lequel notre choix s'était porté en 1914.

Même dans l'établissement de nos prochains budgets, où le chiffre des dépenses sera, selon toute vraisemblance, quadruple de celui qui figurait à nos budgets d'avant-guerre, il siéra d'obéir aux règles écrites et aux principes de bon sens et de sagesse qui doivent présider aux programmes financiers.

Les dépenses colossales de la guerre, les charges

qu'entraîneront les indemnités et les primes de toute nature, produiront une dette annuelle formidable qui exigera un lourd sacrifice des contribuables. Ce sacrifice sera sans doute d'autant moins cruel que l'Allemagne responsable paiera davantage, mais il n'en restera pas moins très important. L'équilibre budgétaire demandera beaucoup de science, de sagacité et de bonne volonté. Il ne servirait à rien ni à personne de ruser avec les chiffres. La politique financière devra être dominée par des conceptions claires, amples et basées sur des réalités.

En finance, comme ailleurs, l'histoire est toujours à méditer. Reportons-nous donc à la période qui a précédé immédiatement la guerre.

Le budget de 1912 présentait trois caractères principaux :

Le premier était l'élévation de son total : près de 4 milliards et demi. C'était un chiffre énorme pour l'époque.

Un autre trait de ce budget, commun avec beaucoup d'autres, était l'oubli persistant des méthodes rationnelles du travail parlementaire et de la nature spéciale des lois de finances. Un certain nombre de dispositions n'étaient certainement pas à leur place dans la loi du budget. Pour nous en tenir aux principales, nous citerons l'article qui édictait des pénalités en cas d'usurpation des fonctions d'agent de change, ou de courtier, et certains autres articles relatifs au statut des fonctionnaires, aux juges suppléants, aux retraites

ouvrières et paysannes. La simplicité des lois de finances devrait en être la qualité maîtresse. En règle générale, il faudrait qu'elles fussent seulement des lois de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes.

Mais la principale originalité du budget de 1912 consistait dans la création du Compte provisionnel de trésorerie dont nous avons seulement à nous occuper. En quoi consistait ce compte? Nous devons en indiquer dès maintenant les lignes essentielles afin de préciser notre sujet.

Pour équilibrer le budget de 1912, M. Klotz, ministre des Finances, avait été amené à faire état du remboursement anticipé, par la Compagnie des Chemins de fer de l'Est, des avances à elle faites par l'État au titre de la garantie d'intérêts. Ce remboursement avait été consenti par la Compagnie en vertu d'une convention du 6 septembre 1911 approuvée par le Parlement. Au lieu d'incorporer purement et simplement ces remboursements au budget de 1912, le Ministre avait eu l'idée de créer, dans les écritures du Trésor, un Compte provisionnel qui devait demeurer ouvert pour une période correspondant à la durée de la législature en cours et prendre fin le 31 décembre 1914. Au crédit de ce compte devaient être portés les remboursements en capital et intérêts effectués par la Compagnie de l'Est ainsi que les plus-values de l'exercice 1911. Au débit de ce compte devait figurer la somme (153 millions) qui aurait été prélevée sur le Compte provisionnel pour les besoins de l'exercice 1912.

Le Parlement a consacré cette combinaison. La loi du 24 janvier 1912 donna son assentiment à la convention signée avec la Compagnie de l'Est. Puis la loi de finance du 27 février 1912, dans ses articles 27 et 28, appliqua le produit du remboursement à l'équilibre du budget de 1912 et, éventuellement, à celui des budgets de 1913 et de 1914.

Nous donnons in extenso, à la fin de notre premier chapitre, le texte de la convention du 6 septembre 1911 passée avec la Compagnie de l'Est, celui de la loi portant approbation de ce contrat, enfin celui des articles de la loi du 27 février 1912 ouvrant et organisant le compte provisionnel.

L'esprit général de l'opération était clairement dégagé dans la lettre adressée par le ministre des Finances au président de la Commission du budget, en date du 7 septembre 1911 : « A notre idée très ferme d'éviter tout accroissement de notre dette, s'était spontanément associée l'idée inverse, consistant à nous demander si, dans les créances figurant à l'actif du Trésor, il ne s'en trouvait pas une dont la réalisation pût être, par surcroît, considérée comme désirable et opportune en soi. L'étude à laquelle nous avons procédé désigna à notre attention un débiteur avec lequel l'importance de sa dette, la prospérité de ses affaires, les possibilités de son crédit nous permettaient d'entrer en conversation utile. De cette conversation est sortie une convention entre l'État et la Compagnie de l'Est, convention que nous aurons l'honneur de soumettre

en même temps que la loi de finances à la ratification du Parlement.

« Les Chambres pourront facilement se convaincre qu'il y a lieu d'apprécier la combinaison qui fait l'objet du projet de convention autrement que comme une opération de circonstance poursuivie sous la pression de difficultés budgétaires. Nous considérons que l'acte dont vous aurez à connaître est un acte de bonne gestion, disons mieux, de sagesse financière. »

Nous verrons, au cours de notre travail, comment il convient de juger l'appréciation que le Ministre portait sur son œuvre. Celui-ci continue : « Servie par un concours de circonstances économiques et industrielles des plus favorables, la Compagnie de l'Est est entrée dans une période de remboursement de ses avances de garantie. Quelle sera la durée de cette période ? Aucun esprit sensé et réfléchi n'oserait formuler des précisions à cet égard. Il n'est pas téméraire sans doute de se placer dans l'hypothèse a priori où l'excédent annuel se maintiendrait au chiffre constaté l'année dernière et tel qu'il est encore probable cette année. Mais ce n'est qu'une hypothèse et nous savons qu'en cette manière les faits ont souvent démenti les calculs les plus solidement étayés.

Et si l'on songe que c'est la marche des excédents annuels de produit net qui règle le recouvrement de la créance de l'État ; que c'est, en d'autres termes, du concours d'une série de phénomènes économiques, sociaux ou même politiques, que dépend la valeur du

titre qu'a en mains l'État, il est difficile de ne pas reconnaître que le fait d'assurer la rentrée immédiate dans les caisses publiques, sans réduction, sans forfait, d'une somme de 158 millions en capital, à laquelle viennent s'ajouter tous les intérêts constitue une opération financière qui supporte l'examen le plus sévère et ne réclame, pour être approuvée, qu'un jugement éclairé et impartial. »

Cela étant, qu'allait-on faire des millions remboursés au Trésor ? On aurait pu les inscrire en totalité parmi les ressources exceptionnelles du budget de 1912. On y aurait trouvé les sommes nécessaires à l'équilibre. Le Ministre estimait que cette politique budgétaire eût été à courte vue, l'insuffisance comblée en 1912 devant reparaître en grande partie lors de la préparation du budget de 1913.

« Nous nous sommes préoccupés, dit M. Klotz, en même temps que nous assurons l'équilibre du budget de 1912, de faciliter l'établissement des budgets de 1913 et de 1914. » C'est pourquoi il proposait de prendre en écritures le remboursement de la Compagnie à un Compte provisionnel sur lequel devait être prélevé, pour les besoins de l'exercice 1912, une somme suffisante, et auquel on devait reverser jusqu'à concurrence de ladite somme, le montant des plus values nettes de l'exercice 1911. On aurait ainsi constitué, estimait le Ministre, une réserve permettant aux exercices 1913 et 1914 de trouver, le cas échéant, les disponibilités nécessaires à leur équilibre.

Que le Compte provisionnel n'ait été qu'un expédient, cela n'a jamais été contesté ; ce caractère lui a été reconnu par le Ministre lui-même et c'est comme tel qu'il a été accepté par les Chambres.

Le rapporteur général de la Commission du budget, M. Chéron, a déclaré que le Gouvernement s'était énergiquement opposé à une discussion sérieuse des objections soulevées contre sa combinaison. « Il s'agit, a dit le ministre des Finances, de trouver un moyen de finance qui puisse procurer au Trésor une somme égale à celle qui est nécessaire pour équilibrer le budget. »

En présence de cette attitude, observe M. Chéron, le Parlement n'a pas voulu assurer la responsabilité de demander de nouveaux impôts et il a accepté la combinaison du Compte provisionnel (1).

La même note se retrouve dans le rapport du sénateur Aimond. « La convention, dit celui-ci, nous a été présentée par le Gouvernement comme valant surtout comme moyen budgétaire : si on n'avait pas eu besoin de ressources pour combler le déficit du budget, il est probable qu'elle ne nous aurait pas été proposée (2). »

Cet expédient budgétaire était-il conforme aux desiderata d'une bonne politique financière ? Était-il même correct au regard des principes de la législation financière ?

C'est ce que nous nous proposons de rechercher.

1. Rapport du député CHÉRON, 1911, n° 1260, p. 150.

2. Rapport du sénateur AIMOND, 1911, n° 377, p. 11.

Nous indiquerons d'abord l'origine et décrirons le mécanisme du compte provisionnel.

Puis nous analyserons la nature de la convention qui a servi de base à ce compte.

Abordant alors la partie critique de notre travail, nous chercherons à montrer d'une part que l'emploi des fonds remboursés à l'équilibre du budget n'était pas légitime ; d'autre part, que cette combinaison compromettrait, au lieu de l'assurer, l'équilibre budgétaire.

L'idée même qui a prévalu en 1912 et qui a été condensée dans la formule : pas d'impôts, pas d'emprunt, sera l'objet de notre examen.

De cet exposé critique on verra tout naturellement sortir des préceptes applicables aux temps présents.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES ET MÉCANISME DU COMPTE PROVISIONNEL

Le Compte provisionnel a été imaginé sous l'influence de difficultés budgétaires. C'était un expédient de trésorerie consistant à faire un emploi particulier et nouveau d'une créance remboursée à l'État avant l'échéance du terme.

Les fonds à provenir du remboursement étaient affectés à l'équilibre des budgets 1912, 1913 et 1914.

L'idée de recourir à de nouveaux impôts ou à un emprunt avait été écartée comme inopportune en 1912. Force était donc de se rejeter sur une combinaison spéciale de trésorerie. C'est exactement sous ce jour que la question avait été présentée par le Ministre et accueillie par le Parlement.

Dans son rapport au Sénat (1), M. Gauthier avait

1. *Journal Officiel* de mars 1912, Documents parlementaires, p. 167.

défini en ces termes le caractère du budget en question : « Pas d'emprunt, pas d'impôt nouveau ». Telle est la formule que Turgot inscrit au premier plan de son programme financier. Telle est aussi dans la pensée du Gouvernement la donnée maîtresse et caractéristique du budget de 1912.

Pourquoi le Gouvernement, alors en présence d'un déficit budgétaire, avait-il proposé cette formule ? Pourquoi le Parlement l'avait-il acceptée ? Pour quels motifs exécutifs ou législatifs se sont-ils arrêtés à la combinaison du compte provisionnel ? En quoi consistait cette combinaison ? Telles sont les premières questions, d'ordre simplement descriptif et analytique, auxquelles nous devons répondre.

Dans la pensée de personne il ne s'agissait de l'application logique d'une théorie. Mais tous, sur l'invitation des circonstances, croyaient employer, à défaut de mieux, un bon expédient de trésorerie.

Le budget de 1912 s'élevait au total de quatre milliards et demi en chiffres ronds. Il présentait une augmentation de dépenses de 111 millions. Les rapports des Commissions financières, l'exposé des motifs trahissaient l'émotion causée par l'ascension du chiffre des dépenses publiques. Il était constaté que, dans une période de onze ans — de 1900 à 1911 — le budget de la France s'était accru de 950 millions, soit plus de 90 millions par an, et au total de près d'un milliard. Lorsqu'il s'agit de dresser le budget de 1912, le Ministre éprouva des difficultés d'autant plus sérieuses

qu'une diminution importante des recettes apparaissait en regard d'un exceptionnel accroissement de dépenses. Au total, on se trouvait placé en face d'un déficit de 178 millions environ.

Les chiffres précédents peuvent provoquer quelques sourires au lendemain de cette guerre qui a déchaîné la danse des milliards et posé des problèmes financiers d'une ampleur et d'une acuité inconnues jusqu'ici. Si minimes qu'ils nous semblent par comparaison à l'heure actuelle, ces chiffres n'en étaient pas moins très élevés à l'époque que nous envisageons.

Les recettes normales étaient manifestement inférieures aux dépenses.

Pour couvrir cette insuffisance convenait-il de faire appel à des impôts nouveaux ? Le Ministre des Finances a écarté cette solution pour les motifs suivants (1) : « Certes, nous restons fermement attachés à la conception des budgets équilibrés au moyen de ressources normales, certaines et permanentes. C'est grâce à cette politique, pratiquée par nos prédécesseurs avec une continuité de vues à laquelle on ne saurait trop rendre hommage et constamment défendue par les Commissions financières, qu'il a été possible, sans augmentation de la dette publique, de faire face aux besoins sans cesse croissants d'une nation forte et d'une démocratie en progrès. Mais est-ce servir utilement cette

1. Exposé des motifs à la Chambre, *Journal Officiel*, novembre 1911, Documents parlementaires, p. 648.

politique que de venir chaque année solliciter des contribuables de nouveaux efforts? A la veille du jour où le Gouvernement, fidèle à la déclaration ministérielle du 30 juin dernier, est résolu à soutenir devant le Sénat, dans son cadre et dans ses lignes essentielles, le projet d'impôt sur le revenu voté par la Chambre des Députés et à ne négliger aucun effort pour parvenir dans le plus bref délai à la réalisation de cette œuvre de progrès et d'équité sociale, serait-il sans danger d'inquiéter et de troubler la matière imposable alors surtout qu'au cours de la présente année, il nous était permis de constater que des circonstances exceptionnelles avaient contraint le contribuable à verser au Trésor, du fait de mauvaises récoltes, rien que pour les huit premiers mois de l'année, une somme supérieure aux 155 millions qui seront finalement nécessaires à l'équilibre du budget de 1912? Imposer au contribuable, au producteur, au consommateur, la charge nouvelle de 155 millions, dont il s'est, tout au moins en partie, acquitté par avance, nous a paru tout à la fois injuste et périlleux. »

A la vérité, si M. Klotz renonçait ainsi à élargir le champ de la matière imposable par de nouvelles taxes, il considérerait comme nécessaire de consolider les impôts existants et d'en perfectionner le rendement. Dans ce but, il proposait d'édicter des pénalités sévères, ou même des clauses de nullité, pour les actes frauduleux, il préconisait également des mesures de perception fiscales destinées à apporter une plus grande

égalité dans les charges des contribuables. C'est ainsi que des dispositions visaient la répression des dissimulations de prix en matière de ventes d'immeubles ou de fonds de commerce et de cessions d'offices, la fixation d'un tarif applicable au droit de timbre proportionnel sur les opérations des bourses de commerce prévu par les articles 10 et 11 de la loi du 13 juillet 1911; l'établissement d'une taxe de consommation sur l'électricité, le gaz et l'acétylène; enfin un relèvement du droit de garantie sur l'or et le platine, objets de luxe.

Malgré ces rectifications d'impôts, il subsistait encore un déficit de 154.765.000 francs. Il semblait qu'un emprunt pût seul le combler. M. Klotz ne crut cependant pas devoir s'engager dans cette voie, parce qu'on ne se trouvait en face d'aucune des circonstances exceptionnelles de nature à justifier l'appel au crédit; qu'en outre la situation de la trésorerie se présentait dans des conditions particulièrement favorables, et qu'enfin, sur les douze exercices correspondant aux trois dernières législatures, six s'étaient soldés en excédent de recettes et avaient tiré un boni suffisant pour couvrir avec 47 millions d'excédent le déficit des six autres.

Le Ministre n'a même pas estimé que, à défaut d'une vaste opération d'emprunt, il convenait de parer au déficit par une autorisation d'émettre pour 155 millions d'obligations à court terme. « Ou bien, en effet, disait-il, cette émission sera effective parce qu'on aura inauguré une ère de moins-values et il sera très regrettable

d'avoir, à ce moment précis, accru la dette à terme et surchargé les futurs budgets ; ou, au contraire, cette émission ne se fera pas, et alors on aura absorbé à l'avance les plus-values de l'exercice 1912 et rétréci la marge qu'il importe d'autant plus de conserver que les budgets de 1908, de 1909 et de 1910 se sont soldés par des excédents de dépenses atteignant au total près de 150 millions (1). »

Les considérations précédentes le conduisant à l'adoption de la formule « ni impôt nouveau, ni emprunt », le Ministre envisageait l'opportunité de faire rentrer immédiatement une importante créance de l'État, résultant d'avances remboursables.

Une première condition, déclarait l'exposé des motifs, s'imposait dans l'examen de cette créance : celle d'obtenir une somme au moins égale à celle dont on avait besoin, c'est à dire à 155 millions. Une seconde condition n'était pas moins nécessaire car toute ressource extraordinaire d'un exercice disparaissant avec lui, la préparation du budget suivant devient singulièrement difficile. C'est ainsi que la préparation du budget de 1911 a été rendue très laborieuse par l'existence, au budget précédent, d'une somme de 159 millions et demi, inscrite au Titre de l'émission de valeurs du Trésor ; c'est ainsi encore que la préparation du budget de 1912 se ressentait de l'inscription, parmi les res-

1. Exposé des motifs à la Chambre, *Journal Officiel*, novembre 1911, Documents parlementaires, p. 660.

sources exceptionnelles de 1911, d'un prélèvement de 101 millions sur les plus-values de l'exercice en cours. Il convenait donc que la ressource à laquelle on se proposait de faire appel, non seulement suffît à parer au plus pressé, mais encore réservât des ressources pour les budgets à venir, afin de ménager la transition entre le budget de 1912 et celui dans lequel figuraient seules des recettes normales et permanentes.

Était-il possible de trouver une combinaison de trésorerie qui répondît à ces conditions essentielles? c'est ce que le Ministre affirmait précisément.

Parmi les créances que possède l'État, il en est qui proviennent du jeu des garanties d'intérêts, telles que les ont instituées les conventions approuvées par les lois du 20 novembre 1883. C'est ainsi que, d'après l'article 10 de la convention du 11 juin 1883, la Compagnie de l'Est est en droit de faire appel à l'État, lorsque les recettes d'un exercice sont insuffisantes pour couvrir les charges, augmentées du revenu garanti aux actionnaires, et fixé au chiffre de 20.750.000 francs. Si l'État verse l'insuffisance, ce versement ne constitue qu'une simple avance : car, aux termes de l'article 10, lorsque le revenu net dépasse le revenu garanti aux actionnaires, l'excédent doit être affecté tout d'abord au remboursement des avances faites et de leurs intérêts simples calculés à 4 %. Existe-t-il après ce remboursement un excédent disponible? Le surplus appartient aux actionnaires sous la réserve d'une clause spéciale qui prévoit le

partage des bénéfices avec l'État : celui-ci doit recevoir les deux tiers de l'excédent du revenu net de l'ensemble des lignes en exploitation complète, lorsque l'excédent dépasse 29.500.000 francs ; cette dernière somme constitue ce qu'on appelle le point de partage.

En exécution de ces articles, l'État a fait à la Compagnie de l'Est des avances qui, déduction faite des remboursements effectués, s'élevaient en capital à la somme totale de 168.719.980 francs figurant au compte général des finances de 1910. Mais une convention des 1^{er} et 9 juillet 1909 prévoit une réduction de cette dette. La Compagnie s'est, en effet, engagée, en vu d'améliorer les accès de son réseau vers le Simplon, à participer, jusqu'à concurrence de 10 millions de francs à la formation du capital nécessaire à l'établissement de la ligne projetée sur le territoire suisse entre Moutiers, Granges et Longeau. En échange de cette subvention, qui doit être imputée sur les réserves du domaine privé, l'État a consenti à réduire d'égale somme le capital de la dette de garantie, et cette réduction s'échelonnera dans les mêmes conditions que la subvention elle-même, si celle-ci est versée en plusieurs termes. La somme de 10 millions étant supposée versée, la dette de la Compagnie envers l'État sera exactement de 158.719.980 francs en capital. Quant aux intérêts qui figurent au compte général des finances pour 39.772.769 francs, ils ont été sensiblement réduits par suite des versements de la Compagnie en 1911 et ne s'élèveront plus qu'à 28.169.777 francs

au 31 décembre. Ils se réduiront encore, selon toute vraisemblance, d'une somme de 18 millions après la clôture des opérations de l'année 1911 ; car l'excédent du revenu net afférent à la présente année doit atteindre cette somme dont il est fait état parmi les ressources ordinaires de l'année 1912.

Ajoutons donc à la dette en capital rectifiée, soit 158.719.980, la partie de la dette en intérêts qui subsistera après les opérations plus haut indiquées soit 10.169.777 francs. Nous constatons que l'État a une créance totale de 168.889.758 francs, dont il ne peut, en l'état actuel des conventions, réclamer le paiement anticipé.

Mais qu'une telle créance vienne, en vertu d'une convention spéciale, à être payée à bref délai, non seulement l'exercice 1912 bénéficie des 155 millions nécessaires à l'équilibre budgétaire, mais une somme de près de 14 millions environ reste encore disponible.

Or ce résultat a été obtenu au moyen de la convention du 6 septembre 1911 qui détermine les conditions du remboursement.

Aux termes de cette convention, la Compagnie s'engage tout d'abord à verser l'intégralité de sa dette en capital avant le 31 décembre 1912 ; elle s'acquittera par acomptes mensuels égaux et les intérêts à 4 % continueront à courir sur les portions non remboursées jusqu'au jour du versement. De même les intérêts continueront à courir sur la portion des avances de l'État auxquelles celui-ci renonce en faveur de la

ligne Moutier-Granges-Longeau ; ils courront pour chaque fraction versée jusqu'au jour même du paiement.

Le compte unique d'exploitation sera chargé de l'annuité de l'emprunt que la Compagnie contracterait, au taux maximum de 3 fr. 75 % afin de pouvoir désintéresser l'État. Cette annuité influera nécessairement sur les conditions dans lesquelles l'État viendra au partage des excédents de produit net, et, afin de compenser la perte éventuelle qu'il pourrait subir de ce fait, il a été spécifié par l'article 5 de la Convention que le point de partage serait abaissé de 29.500.000 francs à 20.750.000 francs, cette dernière somme représentant le revenu garanti aux actionnaires par la convention du 11 juin 1883. Enfin les intérêts dus au 31 décembre 1911 et ceux qui seront acquis pendant la période des versements, imputés au titre de l'une ou l'autre des deux parties de la dette de 168 millions, seront remboursés au moyen des excédents des produits nets afférents aux années 1911 et 1912, à savoir : pour l'excédent de 1911, avant le 31 décembre 1912, et pour l'excédent de 1912, avant la clôture de cet exercice. Ces bases admises, le montant des sommes dues ou à devoir par la Compagnie comprend :

- 1° le capital net de la dette de garantie, 158.719.980 fr. ;
- 2° la partie des intérêts à 4 % au 31 décembre 1911, qui sera remboursée sur l'excédent de 1911 (18 millions environ) ;
- 3° l'autre partie de ces intérêts qui sera remboursée sur les excédents ultérieurs, 10.169.777 fr.,

selon les prévisions; 4° les intérêts à 4 % à courir en 1912 sur les portions décroissantes du capital de 158 millions non encore remboursées et qui seront dès lors calculées sur 158 millions pour le mois de janvier, sur les onze douzièmes de cette somme pour le mois de février, sur les dix douzièmes pour le mois suivant, et ainsi de suite; le montant en sera d'environ 3.430.000 francs; 5° les intérêts à 4 % des portions décroissantes des 10 millions non encore versés.

Telle étant la convention conclue par l'État avec la Compagnie de l'Est, quel emploi allait être fait des sommes remboursées par cette dernière par anticipation?

C'est ici qu'intervient la combinaison de trésorerie appelée le *Compte provisionnel* pour les exercices 1912, 1913 et 1914.

Les idées directrices qui, dans la pensée du Gouvernement et dans celle des Chambres, ont présidé à son établissement sont faciles à saisir. Supposons qu'aucune disposition spéciale ne vienne régler l'emploi de la recette provenant du remboursement anticipé dont il s'agit, cette recette sera reprise au fur et à mesure de sa réalisation, parmi les produits budgétaires des exercices suivants. Notamment les 158 millions représentant le remboursement de la dette en capital profiteront au budget de 1912 et en assureront l'équilibre. Or cette solution, si séduisante qu'elle se montre à un examen superficiel, serait défectueuse. Car, lorsqu'il faudrait élaborer le projet de budget de 1913, les 158

millions disparaîtraient et l'on n'aurait pour combler ce vide et faire face aux augmentations éventuelles de dépenses, que la différence entre les recettes de 1911 et les dépenses inscrites au budget de 1912. Dès lors, l'insuffisance des recettes serait certaine et le problème budgétaire, loin d'être résolu, aurait été simplement ajourné. On arrive ainsi à cette notion que la ressource exceptionnelle en question ne doit pas entrer directement dans les budgets. Ce n'est pas dans ce but qu'elle a été créée; mais bien pour donner aux budgets restants de la législature des ressources certaines qui leur seront dispensées dans la limite de leurs besoins.

Les 158 millions seront donc versés à un Compte provisionnel; on y puisera d'abord les 155 millions nécessaires au prochain exercice, puis on y versera les intérêts dus et à devoir par la Compagnie afin de subvenir aux besoins des budgets suivants.

En résumé, les sommes à provenir du remboursement anticipé (capital et intérêts) ne sont pas versées parmi les recettes de 1912, elles constituent un fonds de réserve, et, suivant la définition de M. le sénateur Gauthier (1), « un compte spécial ayant son individualité propre et jouant, pour ainsi dire, le rôle de banquier des budgets présents et futurs ». C'est en cela que consiste proprement le Compte provisionnel de trésorerie pour les exercices 1912 à 1914.

1. Rapport au Sénat 1912, n° 16, p. 20.

Très exactement, le mécanisme de ce compte s'analyse de la manière suivante :

1° Le compte sera d'abord alimenté par l'inscription, à son crédit, de la somme de 158.719.980 francs (capital remboursé par la Compagnie de l'Est). Sur cette somme il sera effectué un prélèvement de 155.400.000 francs pour couvrir le déficit du budget de 1912.

2° Sur l'excédent des recettes de l'exercice 1911, il sera prélevé les sommes nécessaires pour reverser à ce Compte provisionnel la somme de 155.400.000 francs prélevés au profit du budget de 1912. De plus, on versera au Compte provisionnel tous les intérêts dus et à devoir par la Compagnie de l'Est. On espère ainsi obtenir une somme de 160 millions de francs, laquelle serait employée aux besoins des budgets de 1913, 1914.

Telle est, en effet, la combinaison qui a été adoptée par les articles 27 et 28 de la loi de finances du 27 février 1912 avec cette seule différence que la somme de 155.400.000 francs a été réduite à celle de 153 millions.

Les travaux parlementaires relatifs à la convention dont il s'agit et à l'ouverture du Compte provisionnel furent marqués par certaines vicissitudes qu'il nous reste à faire connaître.

La loi portant approbation de la convention avait

été primitivement incorporée dans la loi de finances. Mais la discussion du budget s'étant prolongée au delà des prévisions, le Gouvernement, en vue de rendre possible le versement du premier douzième le 31 janvier 1912, a détaché du budget les dispositions précédemment votées pour les présenter sous forme d'un projet spécial. Cette disjonction fut combattue par M. Jaurès qui fit observer que la convention constituait un élément essentiel à l'équilibre du budget et que, par suite, elle n'en pouvait être détachée. Néanmoins, la disjonction fut prononcée, après une intervention du Ministre des Finances, par la Chambre des Députés qui adopta la loi (1). Transmis au Sénat, le projet fut voté sur un rapport favorable de M. Aimond, par la Haute-Assemblée (2).

Les dispositions relatives à la création du compte provisionnel firent l'objet des articles 27 et 28 de la loi du 27 février 1912. La combinaison du Gouvernement ne fut pas exempte de critiques, mais elle n'en fut pas moins acceptée par le Parlement, et elle demeure en quelque sorte la clef de voûte du budget de 1912.

A la Chambre, la Commission du budget, sur un rapport de M. Chéron (3), accepta la combinaison pour

1. Chambre des députés, première séance du 16 décembre 1911. *Journal Officiel* du 17. Débats parlementaires, p. 4030.

2. Sénat, séance du 23 janvier 1912, *Journal Officiel* du 24. Débats parlementaires, p. 40.

3. Voir le rapport général de M. CHÉRON, *Journal Officiel*. Documents parlementaires de novembre 1911, pp. 731 et 755.

des motifs d'opportunité pratique. Le Compte provisionnel fut considéré comme une solution d'attente ayant l'avantage de laisser, pour un temps, respirer le contribuable. La récolte avait été déficitaire, l'agriculture souffrait et la vie était chère. L'heure ne semblait pas bonne pour voter 156 millions d'impôts nouveaux. D'autre part, l'émission d'obligations à court terme ne souriait pas au début d'une législature; la Commission craignait qu'elle ne fût regardée comme un véritable aveu d'impuissance du Parlement. C'est pour ces raisons qu'elle s'arrêta aux propositions du Gouvernement.

En fin de compte, la Commission du budget de la Chambre, non sans avoir fait des réserves sur la dérogation que l'ouverture du compte provisionnel apportait à la règle de la spécialisation des exercices, a conclu à l'adoption de la combinaison proposée par le Ministre. Elle proposa l'adoption d'un texte qui ne différait du texte présenté par le Ministre qu'en ce que la Commission avait déduit du crédit du Compte provisionnel, pour les inscrire aux recettes du budget général, les intérêts que devait produire, pendant l'année 1912, la somme que la Compagnie de l'Est s'engageait à rembourser. Le texte de la Commission ne différait d'ailleurs du texte finalement voté qu'en ce que la somme prélevée pour équilibrer le budget était de 155.400.000 francs au lieu de 153 millions.

Après une discussion qui porta tant sur l'approbation de la convention avec la Compagnie de l'Est, alors

incorporée à la loi de finances, que sur le Compte provisionnel, la Chambre des Députés approuva la Convention et vota sans nouveaux débats les articles relatifs au compte provisionnel (1).

La Commission des finances du Sénat, tout en faisant des réserves sur l'efficacité du Compte provisionnel, a proposé, sur le rapport de M. Gauthier (2), l'adoption des articles 27 et 28, lesquels furent votés par le Sénat sans discussion et sans autre modification que celle du montant du prélèvement sur le Compte provisionnel pour l'exercice 1912 qui n'a été définitivement fixé que lors du deuxième retour à la Chambre des députés (3).

Nous n'avons pas l'intention d'examiner la valeur financière et économique de la convention même qui fut passée entre l'État et la Compagnie de l'Est.

On a fait observer que la convention était trop avantageuse pour la Compagnie de l'Est, cette dernière avait, en effet, l'avantage de pouvoir substituer à une dette portant intérêt à 4 % une dette à 3 fr. 75 % (art. 3 de la convention). On a prétendu qu'il eût été préférable de profiter de l'occasion et de la situation

1. Chambre des députés, deuxième séance du 13 décembre 1911. *Journal Officiel* du 14. Débats parlementaires, p. 3052, et première séance du 27 décembre 1911. *Journal Officiel* du 28 décembre. Débats parlementaires, pp. 4346 et 4347.

2. *Journal Officiel*, mars 1912, pp. 269 et suiv., pp. 213 et suiv.

3. Chambre, séance du 26 février 1912. Sénat, séance du 27. Chambre, séance du 27.

prospère de la Compagnie pour exiger d'elle l'abaissement de la lourde annuité payée par l'État en compensation des dommages causés à cette Compagnie par la guerre de 1870-1871 et qui représentait un taux réel d'intérêt de 6 fr. 30 %. Il paraît bien certain que l'État n'a pas su, en 1912, obtenir de la Compagnie de l'Est tous les avantages qui lui auraient été légitimement possible de s'assurer (1).

Notre étude a uniquement pour objet le Compte provisionnel lui-même, c'est à dire l'emploi des fonds à provenir du remboursement et leur affectation à l'équilibre des budgets 1912, 1913, 1914. D'abord, cette affectation était-elle légitime? Était-elle conforme aux principes de la science financière, aux règles de correction et de prudence de l'art des finances? Assurait-elle vraiment, ou seulement en apparence, l'équilibre budgétaire pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants?

1. Voir à ce sujet le rapport du sénateur AÏMOND, 1911, n° 377, pp. 15 à 37 et 40 à 42.

APPENDICE AU CHAPITRE PREMIER

Loi portant approbation d'une convention passée, le 6 septembre 1911, avec la Compagnie des Chemins de fer de l'Est.

24 janvier 1912, publiée au *Journal Officiel* du 25.

ARTICLE PREMIER. — Est approuvée la convention provisoire passée, le 6 septembre 1911, entre le Ministre des Finances, le Ministre des Travaux Publics et la Compagnie des Chemins de fer de l'Est, et dont une copie demeure annexée à la présente loi.

ART. 2. — L'enregistrement de la convention annexée à la présente loi ne donnera lieu qu'à la perception du droit fixe de 3 francs.

ANNEXE

Convention entre l'État et la Compagnie des Chemins de fer de l'Est

L'an 1911, et le 6 septembre :

Entre le Ministre des Finances et le Ministre des Travaux Publics, agissant au nom de l'État, d'une part, et la Société anonyme établie à Paris sous la

dénomination de Compagnie des Chemins de fer de l'Est, d'autre part, il a été dit et convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — La Compagnie s'engage à rembourser par anticipation, au cours de l'année 1912 et aux époques fixées par l'article 2 ci-après, la somme de 158.719.980 fr. 54 représentant le capital de sa dette garantie, déduction ayant été faite de la somme de 10 millions de francs pour laquelle elle s'est engagée à participer à la formation du capital nécessaire à l'établissement de la ligne projetée sur le territoire suisse entre Moutier-Granges et Longeau. Cette déduction est opérée pour permettre l'application des articles 1 et 2 de la convention des 1^{er} et 9 juillet 1909.

ART. 2. — Les versements de la Compagnie auront lieu par douzièmes le dernier jour de chacun des mois de l'année 1912.

Le intérêt à 4 % continueront à courir au profit de l'État sur les portions non remboursées jusqu'au jour du versement.

La somme de 10 millions de francs, représentant la participation de la Compagnie à la formation du capital de la ligne Moutier-Granges-Longeau, continuera également à porter intérêt à 4 % au profit de l'État jusqu'aux dates des versements effectués par la Compagnie.

ART. 3. — En vue de l'exécution de l'article 1^{er} de la présente convention, la Compagnie est autorisée à émettre, jusqu'à concurrence de bons spéciaux, rem-

boursables au plus tard le 31 décembre 1934, dont l'intérêt, non compris l'amortissement, ne devra pas dépasser 3,75 %.

Les conditions de l'émission seront soumises à l'approbation du Ministre des Finances et du Ministre des Travaux Publics.

ART. 4. — La Compagnie est autorisée à ajouter les charges effectives d'intérêt, d'amortissement et les frais accessoires de cet emprunt aux dépenses à comprendre dans le compte unique d'exploitation prévu à l'article n° 9 de la convention du 11 juin 1883 en vue de l'application de l'article 10 de la même convention.

ART. 5. — Le prélèvement de 29.500.000 francs autorisé au profit des actionnaires par le deuxième paragraphe de l'article 12 de la convention du 11 juin 1883, avant partage des bénéfices avec l'État, est réduit à 20.750.000 francs à partir du 1^{er} janvier 1912 jusqu'au 31 décembre 1934.

ART. 6. — Les intérêts restants dus à l'État au 31 décembre 1911 sur la dette de garantie, soit 28.169.777 francs, ainsi que les intérêts à courir visés aux deuxième et troisième paragraphe de l'article 2 ci-dessus, seront remboursés au moyen des excédents de produits nets afférents aux années 1911 et 1912. Le remboursement des excédents de produits nets afférents à l'année 1911 aura lieu avant le 31 décembre 1912. Le remboursement des excédents de produits nets afférents à l'année 1912 aura lieu avant la clôture de l'exercice 1912.

Dans le cas où les excédents de produits nets afférents aux exercices 1911 et 1912 seraient insuffisants pour couvrir les intérêts dus au 31 décembre 1911, augmentés des intérêts à courir visés aux deuxième et troisième paragraphe de l'article 2 ci-dessus, le remboursement du solde des intérêts dus par la Compagnie de l'Est aurait lieu comme il est dit à l'article 10 de la convention du 11 juin 1883 sur les excédents de produits nets calculés conformément à l'article 9 de la convention du 11 juin 1883 modifié par l'article 4 de la présente convention. Les soldes des excédents des produits nets concernant les années antérieures à 1912 dont les comptes ne sont pas encore définitivement réglés seront versés au compte courant des avances de garantie jusqu'au remboursement complet de la dette de la Compagnie.

LOI DE FINANCES DU 27 FÉVRIER 1912

(Art. 27 et 28)

ART. 27. — Il sera ouvert, dans les écritures centrales du Trésor, un compte intitulé : « Compte provisionnel pour les exercices 1912, 1913 et 1914. »

ART. 28. — Le compte, prévu à l'article précédent, sera tout d'abord :

1° Crédité de la somme de 158.719.980 francs que la Compagnie de l'Est s'est engagée à rembourser par anticipation au titre du capital de sa dette de garantie,

conformément à l'article 1^{er} de la convention provisoire passée le 6 septembre 1911, entre le Ministre des Finances, le Ministre des Travaux Publics et ladite Compagnie ;

2^o Débité d'une somme de 153.000.000 de francs, que le Ministre des Finances est autorisé à appliquer aux ressources exceptionnelles de l'exercice 1912.

Seront ensuite inscrits : au crédit de ce compte :

1^o Tous les intérêts dus et à devoir par la Compagnie de l'Est et prévus à ladite convention, déduction faite des excédents de produits nets afférents à l'année 1911 et des intérêts que produira pendant l'année 1912 le capital de 158.719.980 francs payable par douzièmes, ces derniers intérêts étant inscrits aux recettes du budget général de 1912 ; 2^o l'excédent des recettes qui serait constaté en clôture de l'exercice 1911 jusqu'à concurrence de 153.000.000 de francs.

Et, au débit, le montant des prélèvements qui auront été autorisés, au profit des budgets des exercices 1913 et 1914, par les lois de finances de ces exercices.

Ce Compte provisionnel sera clos au 31 décembre 1914, après application à l'exercice de 1914 du prélèvement le concernant.

Le solde créditeur qu'il présenterait à cette date sera transporté au crédit du compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor sous le titre : « Avances aux Compagnies de Chemins de fer français pour garantie d'intérêt. »

CHAPITRE II

NATURE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DU REMBOURSEMENT OPÉRÉ PAR LA COMPAGNIE DE L'EST

Il n'est pas possible de se livrer à une critique sérieuse de l'opération dont nous nous occupons si l'on ne prend pas d'abord soin de préciser les caractères juridique et financier du remboursement prévu par la convention du 6 septembre 1911.

Cette dernière se rattachant elle-même à la Convention conclue, en 1883, entre l'État et la Compagnie de l'Est, il convient d'en rappeler l'économie.

Les conventions de 1883, intervenues entre l'État et les grandes Compagnies, eurent leur origine dans les lois de 1878 et de 1879 qui constituaient la mise à exécution du plan des travaux publics appelé alors le plan Freycinet, comprenant le troisième réseau de Chemins de fer d'intérêt général.

Les conventions de 1883 (celle qui fut passée avec la Compagnie de l'Est porte la date du 11 juin et fut modifiée le 20 avril 1889) eurent pour effet de régler les charges incombant respectivement à l'État et aux Compagnies dans l'établissement des lignes à construire, d'obliger les Compagnies à desservir les nouvelles lignes d'une manière déterminée, de leur imposer des réductions de tarif en cas de réduction éventuelle des impôts sur les chemins de fer, de régler la garantie d'intérêts sur des nouvelles bases, de réduire la part des Compagnies dans le partage des bénéfices, de mettre pour un long terme les Compagnies à l'abri du rachat et de fixer la durée pendant laquelle les lignes nouvelles devaient, en cas de rachat, être reprises au prix de premier établissement.

En ce qui concerne spécialement la garantie d'intérêts, les conventions de 1883 ont consacré un régime tout différent de celui des conventions de 1859.

Celles-ci consacraient déjà un régime autre que celui qui avait été primitivement établi.

Jusqu'en 1859, l'intervention financière de l'État dans les dépenses de construction et d'établissement de chemins de fer s'était présentée sous diverses formes : 1^o prêts en argent, procédé qui fut vite abandonné ; 2^o subventions en argent dont le paiement était subordonné à certaines justifications préalables de dépenses faites par les Compagnies ; ce procédé avait pour l'État l'avantage de mettre à la charge du concessionnaire les insuffisances des produits de l'exploitation, mais il

n'assurait pas l'exploitation des chemins de fer ; 3° subventions en nature, l'État s'engageant à exécuter les travaux d'infrastructure mais les Compagnies faisant l'avance des sommes nécessaires pour ces travaux et en étant remboursées par annuités ; 4° garantie d'intérêt ; 5° partage des bénéfices d'exploitation entre l'État et les Compagnies.

Or, les conventions de 1859 ont posé un principe qui a servi de base à toutes les conventions jusqu'en 1883, celui de la division du réseau de chaque Compagnie en deux groupes de lignes : l'ancien réseau, composé en général des grandes artères concédées avant 1859, et le nouveau réseau, formé, notamment, de lignes concédées depuis cette date. Chacun de ces groupes comprenait deux comptes distincts des produits nets d'exploitation.

Cette division des réseaux jouait un rôle important en matière de garantie d'intérêts. Celle-ci ne fonctionnait, en effet, que pour le nouveau réseau seul. L'État garantissait pendant cinquante ans, à partir du 1^{er} janvier 1865, l'intérêt à 4 % et l'amortissement au même taux, ce qui faisait 4 fr. 655 % du capital d'établissement des lignes en question. Si les produits nets d'exploitation du nouveau réseau, augmentés par le déversement de l'excédent des recettes de l'ancien réseau, étaient inférieures à 4 fr. 655 %, l'État devait payer la différence. S'ils étaient supérieurs, le surplus devait être employé à rembourser à l'État le montant des avances qu'il aurait pu faire. A défaut d'avances, ce

surplus appartenait aux actionnaires jusqu'à un maximum déterminé, et le surplus était partagé entre la Compagnie et l'État.

Les sommes payées par l'État à titre de garantie d'intérêts ne sont qu'une avance qui devient remboursable, avec intérêts à 4 %, dès que les produits nets d'exploitation du nouveau réseau, majorés comme il a été dit, dépassent le taux de 4 fr. 655 % du capital de premier établissement. A l'expiration de la concession, ou en cas de rachat par l'État, si ce dernier est encore créancier à raison des avances qu'il a faites à titre de garantie d'intérêts, le montant de sa créance viendra en compensation avec la somme due à la Compagnie pour la valeur du nouveau réseau, qui forme le gage de la créance de l'État.

D'ailleurs les conventions de 1859 n'avaient pas prévu les dépenses nécessaires aux travaux complémentaires. Aussi a-t-on admis, dans les conventions de 1863, que si, après la clôture des comptes d'établissement, les Compagnies étaient obligées d'effectuer des travaux complémentaires, elles pouvaient être autorisées par décret rendu en Conseil d'État à en prélever l'intérêt et l'amortissement avant tout partage de bénéfices, puis, par les conventions de 1868-1869, on a accordé aux Compagnies le droit d'ajouter au capital de premier établissement le montant des travaux complémentaires régulièrement approuvés.

Tel est le régime auquel les conventions de 1883 sont venues apporter de profondes modifications.

La distinction entre l'ancien et le nouveau réseau a été supprimée et il n'y eut plus qu'un seul compte d'exploitation, et par suite, plus de revenu réservé et plus de déversoir de partie des recettes en excédent de l'ancien réseau sur le nouveau. La garantie d'intérêts ne fonctionne que si les produits nets d'exploitation de tout le réseau sont insuffisants pour assurer le service des emprunts contractés en vue de l'ensemble des réseaux et pour parfaire la somme nécessaire à la distribution des dividendes réservés ou garantis par les conventions. Si les produits nets de l'exploitation donnent un excédent, celui-ci doit être d'abord employé à rembourser les avances faites à titre de garantie de l'État, et s'il existe une somme disponible, elle constitue le bénéfice à partager avec l'État.

La garantie d'intérêts accordée par l'État n'est consentie qu'à la condition qu'il sera remboursé de ses avances avec les intérêts simples à un taux déterminé, et à l'expiration de la concession ou en cas de rachat, si l'État est à ce titre créancier d'une Compagnie, le montant de sa créance est compensé avec les sommes qu'il peut devoir à la Compagnie aux termes du cahier des charges.

Au point de vue de la durée de la garantie, les conventions de 1883 ont apporté pour certaines Compagnies des modifications importantes. Pour la Compagnie de l'Est, notamment, l'expiration de la garantie a été reportée au 31 décembre 1934.

Relativement au partage des bénéfices, les conven-

tions ont établi ce qui suit. Les bénéfices de l'exploitation, lorsqu'ils seront suffisants pour permettre de distribuer aux actionnaires, en plus du dividende réservé ou garanti, un dividende supplémentaire dont le maximum est déterminé pour chaque Compagnie, seront partagés dans la proportion des deux tiers pour l'État et d'un tiers pour la Compagnie. Mais le partage des bénéfices ne commence qu'après que les Compagnies ont remboursé les avances qu'elles ont reçu de l'État à titre de garantie d'intérêt.

Les rapports existants entre l'État et les Compagnies exigent l'établissement de deux sortes de comptes. Les comptes de premier établissement et les comptes d'exploitation. Ces comptes sont examinés par une commission unique pour toutes les Compagnies.

Ces principes et ces faits sont sommairement rappelés. Abordons la question précise qui fait l'objet de ce chapitre : celle de la nature de la convention de 1911, conclue dans le cadre de la convention de 1883, avec la Compagnie de l'Est. La réponse nous paraît indubitable.

Le remboursement prévu par la convention du 6 septembre 1911 constitue une anticipation de recettes. Elle est, en effet, le paiement d'une créance à terme par suite de la renonciation du débiteur au bénéfice du terme.

Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la convention conclue en 1883 entre l'État et la Compagnie de l'Est. Aux termes de celle-ci, lorsque le revenu

net de la Compagnie dépasse à la fois les charges du compte unique d'exploitation et le dividende garanti aux actionnaires, l'excédent doit être affecté *exclusivement* au remboursement des avances antérieurement faites par l'État à la Compagnie à titre de garantie d'intérêts avec intérêt simple à 4 %.

Il résulte de ce contrat que la Compagnie de l'Est *doit* rembourser les avances sur l'excédent réalisé. Cet excédent est affecté d'une manière exclusive à l'État créancier. La Compagnie ne jouit pas d'une sorte de faculté de rembourser ou de ne pas rembourser. Elle a assumé, dans la convention dont il s'agit, l'obligation juridique de rembourser.

La Compagnie n'a pas davantage la faculté de choisir la date du remboursement ; la convention de 1883 a fixé elle-même cette date ; car il en ressort nettement que l'obligation de rembourser existe dès l'instant où les produits de l'exploitation atteignent un certain montant. A ce moment précis la créance de l'État devient exigible.

D'autre part, la Compagnie n'a pas la faculté de fixer le montant de la somme qu'elle remboursera. La convention de 1883 détermine impérativement le montant de la somme à rembourser annuellement : c'est l'excédent total du revenu net sur les charges du compte unique d'exploitation et sur le dividende garanti. L'État a donc chaque année le droit d'exiger cette fraction de sa créance.

Depuis 1903, jusqu'en 1910, la Compagnie de l'Est

n'a cessé de procéder à des remboursements dont l'importance moyenne est de 12 millions environ (1).

Supposons que la convention de 1911 ne soit pas intervenue. Si la Compagnie avait continué à bénéficier des circonstances économiques favorables, le Trésor aurait pu recevoir encore une dizaine de millions pendant une quinzaine d'années. Des circonstances encore meilleures eussent permis une recette annuelle supérieure, mais perçue durant un temps moins long. A l'inverse, des circonstances moins bonnes eussent allongé la durée du remboursement, mais rendu moins importantes les sommes remboursées.

Mais la convention du 6 septembre 1911 a stipulé que la Compagnie paierait, en 1912, la totalité de sa dette. Le débiteur a renoncé au bénéfice du terme. La validité juridique d'un pareil contrat est indiscutable. Il est absolument légitime qu'un créancier et un débiteur stipulent le remboursement immédiat et intégral d'une dette payable à terme par fractions, même si le terme et le quantum des fractions sont indéterminées. Au point de vue du Trésor, la combinaison que nous venons d'analyser présentait bien le caractère d'une anticipation de recettes.

Aussi est-il permis de s'étonner que le Ministre des

1. Voici le montant de ces remboursements en millions de francs :

1903.....	952	1904.....	8.369	1905.....	10.054
1906.....	13.341	1907.....	14.938	1908.....	8.946
1909.....	9.736	1910.....	17.953		

Voir JÈZE, *Op. cit.*, p. 275.

Finances ait fourni de la convention de 1911 une interprétation très différente : « Qu'il nous soit permis de préciser encore, dit-il, qu'il ne s'agit pas d'une créance à terme dont le délai de remboursement serait simplement supprimé. La créance de l'État est une créance sans terme, non exigible ; l'État convertit une valeur différée et incertaine en valeur actuelle, certaine, intégralement remboursée (1). »

Les explications données plus haut montrent que, contrairement aux affirmations du Ministre, la créance de l'État était certaine. Son total même était déterminé, puisqu'on pouvait, à tout moment, le chiffrer en francs et en centimes. L'indétermination ne portait que sur deux points, à savoir : en premier lieu le moment où, avant la fin de la concession, le débiteur serait en état de rembourser ; en second lieu la fraction de dette qu'il serait en mesure de rembourser. Mais il faut observer que ce moment et ce quantum étaient fixés, non pas par la volonté du débiteur, mais bien par la convention de 1883, d'après la situation financière de la Compagnie. Depuis 1904, nous l'avons vu, la prospérité de la Compagnie était telle que le terme de la créance n'était plus indéterminé. La créance était devenue exigible et devait le rester aussi longtemps que la situation se serait maintenue favorable.

1. Lettre adressée par M. Klotz, ministre des Finances, à M. Cochery, président de la Commission du budget de la Chambre des Députés, en date du 7 septembre 1911 (*Journal Officiel*, novembre 1911, Documents parlementaires, p. 648).

Ainsi la convention de 1911 aboutissait bien à une anticipation de recettes. L'État ne pouvant pas attendre le recouvrement de recettes futures, cherchait à se procurer immédiatement des sommes d'argent. En conséquence, il obtenait conventionnellement la renonciation de la Compagnie débitrice au bénéfice du terme et il recevait tout de suite le remboursement de sa créance.

S'il en est ainsi, on peut être tenté de se demander si l'opération dont il s'agit n'était pas, au fond de la réalité, une certaine modalité d'emprunt. Qu'aurait alors valu la formule même qui a présidé à l'élaboration du budget de 1912 : ni impôt, ni emprunt nouveaux ? L'emprunt, en effet, ne tend-il pas lui aussi à une entrée de capitaux par anticipation de recettes ? Cette objection a été effectivement soulevée à la tribune.

Lors de la discussion à la Chambre des députés, M. Pelletan s'est élevé contre le principe même de la convention en déclarant qu'elle constituait un emprunt déguisé. « Vous faites purement et simplement, a-t-il dit, ce qu'on faisait en 1883, quand on a inventé de faire contracter à l'État des emprunts par l'intermédiaire des grandes Compagnies de chemins de fer. Je disais alors l'État va mettre une casquette d'employé de chemins de fer pour demander l'argent des prêteurs et vous croyez qu'on ne le reconnaîtra pas ? »

M. Klotz, ministre des Finances, a répondu : « Non, ce n'a jamais été emprunter de l'argent que de faire rentrer une créance qu'on a contre quelqu'un. Pré-

tendre le contraire, c'est vraiment déformer les mots de la langue française. »

Le Ministre exprimait là une vérité évidente. Sans doute les faits expliquaient, dans une certaine mesure, l'illusion de M. Pelletan. La Compagnie s'était engagée à rembourser sa dette arrêtée au 31 décembre 1911. Mais, ne pouvant avec ses ressources disponibles, procéder à ce remboursement, elle avait reçu l'autorisation d'émettre jusqu'à due concurrence des bons remboursables au plus tard en 1934. Dès lors ne semblait-il pas que l'État se livrait ainsi indirectement, par l'intermédiaire de la Compagnie, à un emprunt ? C'était une pure apparence. Juridiquement et financièrement, l'État ne contractait pas d'emprunt. Il recevait par anticipation le paiement d'une créance; le débiteur renonçait au bénéfice du terme, et, pour pouvoir s'acquitter immédiatement, se faisait autoriser à emprunter. Il ne faut pas confondre ces deux situations, qui au point de vue théorique, comme au point de vue pratique, étaient complètement différentes. Si l'État avait emprunté, il serait devenu le débiteur de ses prêteurs; il aurait eu à leur fournir un intérêt et des sûretés de remboursement. Or, loin qu'il en soit ainsi, l'État était lui-même un prêteur qui obtenait son remboursement avant l'expiration du terme.

Toute équivoque doit être ici écartée. Dans son rapport, le sénateur Aimond, émettant contre la convention de 1911 des critiques que nous ferons nous-mêmes valoir, disait que les budgets futurs auraient

vraisemblablement bénéficié des remboursements annuels de la Compagnie de l'Est ; que, par suite, les budgets à venir allaient se trouver privés de cette ressource. Et M. Aimond ajoutait : « Dès lors le budget de 1912 a emprunté les 152 millions nécessaires à son équilibre aux budgets futurs. Nous sommes dans la situation d'un fils de famille qui dépenserait plus que ses ressources et qui, pour soutenir son train de vie, aurait obtenu de son notaire une avance sur ses revenus à venir (1). » Rien n'est plus juste que cette observation. Il est certain que la combinaison du Compte provisionnel, en faisant rentrer et en employant par anticipation des recettes futures, enlevait par avance aux budgets postérieurs des ressources sur lesquelles il était permis de compter pour en assurer l'équilibre. En ce sens on peut dire que le budget de 1912 empruntait aux budgets suivants. Mais qui ne voit le sens très particulier et très restreint que présente le mot emprunt dans ce raisonnement d'ailleurs impeccable ? Il équivaut à l'expression de recettes anticipées et perçues au détriment des budgets futurs.

En définitive, la convention de 1911 n'était nullement un emprunt indirect ou déguisé. Mais elle présentait, avec l'emprunt, cet incontestable caractère commun d'être un procédé d'anticipation de recettes.

L'anticipation de recettes, qu'elle se produise par

(1) Rapport du sénateur AIMOND, 1911, n° 877, p. 46.

l'emprunt ou par un remboursement de créance, n'est pas condamnable en elle-même ; tout dépend de l'emploi qui est fait des capitaux empruntés ou remboursés. Ce qui a grandement contribué à donner à l'emprunt une mauvaise réputation, c'est la pratique qu'en ont faite les anciens Gouvernements et même certains États modernes. Souvent l'emprunt a été employé dans des circonstances où il n'était pas le meilleur procédé financier. L'emprunt est d'un mécanisme délicat à cause des conséquences qu'il entraîne pour les finances publiques et pour les industries nationales. D'un côté, l'État doit payer des intérêts et rembourser le capital. D'autre part, l'emprunt aboutit à une absorption de capitaux qui, sans cela, eussent pu être appliqués aux diverses branches de la production nationale. Bon ou mauvais, suivant le rôle qu'on lui fait jouer, l'emprunt est en soi un procédé régulier.

Le remboursement à l'État d'une créance à terme est également régulier, mais à condition qu'on donne aux sommes remboursées une destination convenable. Si l'on suppose que ces sommes sont grevées d'une affectation spéciale, il est clair que toute autre affectation sera par là même illégitime. Ce ne sera pas l'anticipation des recettes qu'il faudra critiquer, mais bien l'usage fait des capitaux remboursés.

Au surplus, qu'il s'agisse d'un emprunt ou d'un remboursement, la question sera toujours de savoir si, en le pratiquant, on ne rejette pas malencontreusement sur les générations futures le poids des erreurs ou des

fautes actuelles et le paiement des dépenses dont profite la génération présente.

La réponse à cette question variera d'après les circonstances.

Telle est la mesure dans laquelle on peut rapprocher l'emprunt du remboursement d'une créance de l'État. On verra que ce simple rapprochement contient en germe toute la critique du Compte provisionnel.

CHAPITRE III

ILLÉGITIMITÉ DE L'AFFECTATION

DONNÉE

AUX FONDS REMBOURSÉS

Le Compte provisionnel était une violation de l'engagement pris au moment de la constitution du compte spécial du Trésor : « Avances aux Compagnies de Chemins de Fer pour garantie d'intérêts. »

Il ne semble pas que le Ministre des Finances se soit embarrassé de cette considération. Il ne paraît pas davantage qu'une objection de cet ordre ait été sérieusement soulevée au sein des commissions ou lors de la discussion en séances publiques. Convaincus de l'opportunité de la combinaison, tous ont, en quelque sorte, sous-entendu sa légitimité.

Au double point de vue du droit et de la loyauté financière, le projet se heurtait, pourtant, de ce chef, à un gros obstacle. Il est facile de montrer que le Compte

provisionnel ne donnait pas, aux sommes remboursées par la Compagnie de l'Est, leur destination rationnelle.

Les remboursements d'avances faites aux Compagnies de Chemins de fer au titre de la garantie d'intérêts ne devraient servir à payer les dépenses publiques qu'après la liquidation intégrale du compte spécial du Trésor : « Avances aux Compagnies de Chemins de Fer pour garantie d'intérêts (1). »

Pour justifier cette affirmation, il importe de fixer la notion même du compte spécial et de montrer comment celle-ci vient apporter une dérogation au principe actuel de la non-affectation des recettes.

Le principe de la non-affectation des revenus publics se rattache très étroitement à celui de l'unité budgétaire en vertu duquel le budget doit être dressé de telle sorte qu'il suffise de faire deux additions pour savoir le total des dépenses et celui des recettes, et une soustraction de ces deux totaux pour savoir s'il est en équilibre, en excédent de recettes ou en déficit. La non-affectation signifie que toute recette budgétaire, quelle qu'elle soit, appartient, non pas à tel ou tel service spécial, mais à l'ensemble du budget. Tous les revenus publics, sans distinction d'origine, doivent concourir au fonctionnement de la masse des services publics.

1. Voir à ce sujet le rapport du sénateur AIMOND, 1911, n° 877, pp. 37 et 38, et l'article de M. GASTON JÈZE : « l'équilibre des budgets et le Compte provisionnel », dans *Revue politique et parlementaire*, 1912, p. 277.

La non-affectation est également solidaire de la règle de l'universalité du budget, d'après laquelle toute recette et toute dépense doivent y figurer. Le Parlement ayant mission de voter l'impôt et de fixer les dépenses qui en sont à la fois le fondement et la mesure, il est nécessaire que le budget présente aux Chambres la liste complète des dépenses et des recettes.

La non-affectation est enfin en rapport avec la règle de l'unité de comptabilité en vertu de laquelle chaque comptable doit décrire dans ses écritures toutes les opérations qu'il effectue à quelque service qu'elles se rattachent, et les résumer dans un solde unique.

Ainsi comprise, la règle de la non-affectation nous apparaît comme essentiellement moderne. Des idées absolument contraires ont prévalu sous l'ancien régime.

Pendant longtemps, l'affectation des recettes fut considérée comme la condition même d'une bonne gestion financière et de la liberté politique. Les États-Généraux prenaient soin de préciser l'emploi de l'impôt ; ainsi les États de 1355 avaient-ils stipulé que l'impôt cesserait d'être exigible dès que la guerre, alors en cours, serait finie. Nous n'avons pas à décrire ici les principales applications qui furent faites, sous l'ancien régime, de la règle alors incontestée de l'affectation. Parfois les recettes étaient assignées directement à certains créanciers de l'État, qui les percevaient eux-mêmes et les appliquaient à leur

remboursement. Certains impôts étaient aliénés à la Ville de Paris à la charge d'assurer sur leur produit le service de l'emprunt (rentes de l'Hôtel de Ville). Certains impôts étaient destinés à alimenter la constitution d'un fonds d'amortissement.

Peu à peu les inconvénients de ce système se manifestèrent. On vit qu'il rompait l'unité du budget en même temps qu'il lui retirait son caractère de publicité. Aussi l'Angleterre renonça-t-elle à cette méthode en 1802. La France l'avait abandonnée dès 1789. Depuis cette époque, nous vivons sous l'empire du principe de la non-affectation des recettes.

Lorsque les pouvoirs publics décident la création d'une source de recettes au profit de l'État, ce n'est pas pour en affecter le produit à une catégorie déterminée de dépenses publiques. Une séparation est établie entre l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes. Il existe un fonds unique où viennent se confondre tous les revenus de l'État et d'où doivent être tirées, sans distinction d'origine, les sommes nécessaires pour acquitter toutes les dépenses publiques.

Le décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, déclare dans son article 162 : « La loi annuelle des finances ouvre les crédits nécessaires aux dépenses financières de chaque exercice; il y est pourvu par les voies et moyens compris dans le budget des recettes. »

La règle de la non-acceptation des recettes a été sou-

vent rappelée au Parlement (1). Il est certain que toute recette budgétaire, quelle qu'elle soit, appartient non à tel ou tel service spécial, mais à l'ensemble du budget. Tous les revenus publics, quelle que soit leur origine, doivent concourir au fonctionnement de la masse des services publics.

Or, au principe de la non-affectation, le compte spécial vient apporter une exception de fait. Pour faire face à une opération particulière plus ou moins exceptionnelle, on assigne une ressource exceptionnelle et temporaire à couvrir les dépenses de l'opération. Le point de départ de cette pratique est l'idée que les dépenses faites par l'État en vue d'un remboursement ultérieur ne sont pas de véritables dépenses et qu'en conséquence leur incorporation dans le budget général rendrait sans motifs l'équilibre du budget plus difficile.

Largement pratiqués jusqu'à une époque relativement récente, les comptes spéciaux ont été en partie abandonnés. Une campagne vigoureuse fut menée contre eux dans les premières années de ce siècle et l'on put alors assister à un heureux retour de la règle de la non-affectation (2). Le compte spécial cependant n'a pas complè-

1. Notamment dans l'exposé des motifs relatifs au projet de loi des contributions directes et taxes assimilées de l'exercice 1893, 40 mars 1892, *Journal officiel*. Chambre, Documents parlementaires, p. 366.

2. Voir notamment R. POINCARÉ : « Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1907 », *Journal officiel*, 1906, annexe n° 141 ; JÈZE : « Histoire du principe de l'unité budgétaire en France depuis

tement disparu et il demeure un expédient propre à donner à un budget, au mépris de la clarté et de la sincérité, une apparence d'équilibre.

Le danger de ces comptes est de diminuer le contrôle du Parlement ainsi que la publicité des opérations, de compliquer la comptabilité et le service de trésorerie de l'État. Étant donné qu'une recette spéciale est affectée à une dépense inscrite, dans un compte spécial, cette dernière n'est pas examinée et discutée en même temps que les autres dépenses et par comparaison avec elles. Son quantum ne subit pas un contrôle aussi minutieux. Ce danger est particulièrement grave lorsque la recette ainsi affectée est à réaliser dans un avenir plus ou moins prochain, aléatoire dans son quantum et son recouvrement; il en est ainsi, par exemple, pour le remboursement d'une créance. Si les circonstances ne permettent pas d'effectuer la recette pour le montant prévu, le compte spécial cesse d'être un compte d'emploi d'une recette. On paiera sur les comptes généraux du Trésor la dépense engagée. L'élasticité du service de trésorerie sera par là même diminuée. Il faudra, au bout d'un certain temps, reconnaître que la recette est irréalisable pour le montant prévu. Que fera-t-on alors? ou bien on continuera à pratiquer l'assignation en affectant une nouvelle recette à la liquidation du compte spécial, ou bien on en reviendra

1870 », dans *Revue de science et de législation financières*, 1906, pp. 621 et suiv.

à la règle de la non-affectation en inscrivant le solde débiteur du Compte spécial parmi les dépenses générales. Si l'on recourt à ce second procédé et c'est ce qu'on fera d'ordinaire, on finira par où on aurait dû commencer.

Sans doute l'existence des comptes spéciaux a été appuyée sur des motifs non dépourvus d'une certaine valeur. Il n'est pas niable, a-t-on dit, que toute recette budgétaire doit appartenir à l'ensemble du budget et doit venir se fondre en une masse unique comprenant tous les revenus de l'État. Mais encore faut-il qu'il s'agisse d'une véritable recette, impliquant un enrichissement réel de l'État, et non d'une simple apparence de recette. Analysons donc les faits.

Les recouvrements réalisés sur des prêts effectués par le Trésor, soit à des particuliers, soit à des Compagnies, soit à des patrimoines administratifs, soit à des États étrangers, ne sont pas de véritables recettes, mais de simples mouvements de caisse. Ils ne constituent pas des revenus publics, puisqu'il n'y a pas enrichissement du patrimoine administratif auquel ils échoient. Ce sont des récupérations d'avances. Ainsi en est-il, particulièrement, des prêts consentis par l'État aux Compagnies de Chemins de fer à titre de garanties d'intérêts. Telle est, au fond, la raison pour laquelle on a parfois détaché ces opérations du budget général pour en faire l'objet de comptes spéciaux.

Mais cette raison n'est pas décisive. Les Ministres des Finances ont l'obligation de présenter au Parle-

ment et au pays un tableau complet et sincère de la situation financière. Ce devoir a pour corollaire logique l'incorporation des opérations dont il s'agit au budget général.

Quoi qu'il en soit, il n'en est pas moins vrai que le compte spécial, par dérogation aux principes que nous venons de rappeler, suppose essentiellement une affectation de recettes. Au moins faut-il respecter cette affectation.

Un compte spécial du Trésor consiste en une ou plusieurs opérations relatives à un objet déterminé de dépenses, que l'on détache du budget général des dépenses publiques avec la promesse formelle qu'une ou plusieurs opérations de recettes d'une nature déterminée viendront couvrir exactement la dépense.

Le compte ayant dans les écritures du Trésor la dénomination de « Avances aux Compagnies de Chemins de fer français pour garantie d'intérêts », présente le caractère d'un compte spécial. Il fut ouvert en 1886, sur la demande de M. Sadi Carnot, ministre des Finances, dans le but d'éliminer du budget général une catégorie de dépenses que l'on ne voulait pas couvrir avec des recettes ordinaires.

Quelles considérations ont alors conduit à l'ouverture de ce compte spécial ? L'État avait pris envers les Compagnies de Chemins de fer l'engagement de leur avancer, en cas de déficit d'exploitation, les sommes nécessaires pour verser à leurs actionnaires un certain dividende. Mais ces avances étaient remboursables

avec intérêts à 4 % par les Compagnies lorsque celles-ci auraient réalisé des bénéfices suffisants pour se libérer. Cette avance devant être remboursée assez rapidement, il était logique de ne pas comprendre la dépense qui en résultait dans le budget général des dépenses de l'État. De là, l'établissement d'un compte spécial, c'est à dire : 1^o l'inscription en dépenses des avances faites par le Trésor aux Compagnies à titre de garantie d'intérêts ; 2^o le principe posé que les recettes de ce compte proviendraient des remboursements opérés plus tard par les Compagnies. Ainsi, après un certain temps, le Trésor serait remboursé et le compte se liquiderait automatiquement (1).

Il résulte de là que, dans la combinaison que nous étudions, la somme à provenir du remboursement anticipé, effectué par la Compagnie de l'Est, aurait dû être employée avant tout à la liquidation du compte spécial du Trésor. Or, nous savons qu'à la date du 1^{er} janvier 1911 ce compte se soldait par un excédent de dépenses de 103.371.745 francs. Il eût donc fallu que, sur les 160 millions versés par la Compagnie de l'Est, un prélèvement de 103.371.745 francs fût opéré. L'excédent aurait été seul disponible. Mais il en a été très différemment et c'est la totalité des sommes remboursées par la Compagnie qui a été affectée au paie-

1. Voir l'exposé des motifs du ministre des Finances, M. Sadi Carnot, 9 janvier 1885, et le rapport du sénateur MILLAUD, 24 janvier 1885, relatifs au compte spécial du Trésor (Loi du 8 août 1885, art. 14).

ment des dépenses publiques. L'incorrection financière est visible ; elle consiste à ne pas tenir la promesse de liquider un compte spécial avec les recettes affectées à cet objet.

Incorrection malheureusement fréquente dans la pratique des Ministres des Finances et des Chambres. La Cour des Comptes a plus d'une fois déploré que les remboursements d'avances effectuées par les Compagnies de Chemins de fer ne soient pas employés à la liquidation du compte spécial de Trésorerie, mais soient versées parmi les recettes générales de l'État.

Dans son rapport annuel sur l'exercice 1908 notamment, la Cour s'exprimait ainsi : « Le chiffre par lequel les découverts du Trésor figurent au compte général de l'Administration des finances n'en exprime pas l'importance réelle ; il s'augmente, en particulier, de l'avance de 103.371.745 francs, représentant le solde débiteur du compte des services spéciaux : garanties d'intérêts aux Compagnies de chemins de fer. » La Cour ajoutait : « L'Administration a répondu qu'elle ne considérerait pas comme définitivement écartée toute possibilité d'amortir, au moins en partie, lorsque la situation budgétaire le permettrait, le solde débiteur du compte dont il s'agit, et qu'il n'y avait pas lieu, par conséquent, de provoquer le vote d'une loi ayant pour objet de réaliser les mesures réclamées par la Cour. Cette considération, déclare le rapport, n'est pas de nature à justifier le maintien dans les écritures du compte Garanties d'intérêts aux Compagnies de

Chemins de fer, puisque les ressources qui avaient été affectées en principe à son amortissement et qui consistaient dans les remboursements opérés par les Compagnies lui ont été retirées et ont été attribuées au budget (1).

L'Administration, il est vrai, a promis de liquider progressivement ces comptes avec les excédents de recettes des exercices à venir. La loi du 27 février 1912, article 28 *in fine*, a prescrit que le reliquat du compte provisionnel servirait, en 1914, à la liquidation du compte spécial : « Avances aux Compagnies de Chemins de fer français pour garanties d'intérêts ». Mais l'événement a montré combien il était naïf de ne pas prévoir de nouvelles difficultés en 1914 et d'espérer l'application d'un reliquat problématique à la liquidation de ce compte spécial.

La convention passée avec la Compagnie de l'Est offrait une excellente occasion de liquider le compte spécial; le Trésor aurait été remboursé de ses avances, grâce à la recette même qui avait été affectée à cet objet, lors de l'ouverture du compte spécial. Cette recette extraordinaire eût permis, plus facilement et plus correctement que les excédents budgétaires, la liquidation du compte. Car les excédents budgétaires ont pour emploi normal le remboursement des obligations à court terme émises pour couvrir les déficits des budgets antérieurs. Une recette extraordinaire ne doit

1. Rapport de la Cour des Comptes sur l'exercice 1908, p. 52.

servir à combler ces déficits que dans la mesure où elle n'a pas déjà reçu une affectation spéciale. Ces sages idées ont été méconnues au moment de la création du Compte provisionnel.

Cette méconnaissance des principes eût été fort excusable si elle avait permis d'équilibrer heureusement le budget de 1912 et les budgets suivants. Et, d'après le Ministre, dont l'idée a été suivie par la majorité des Chambres, tel était bien, en effet, le résultat escompté de l'opération. Nous allons voir que c'était une illusion.

CHAPITRE IV

LE COMPTE PROVISIONNEL COMPROMETTAIT L'ÉQUILIBRE DES BUDGETS SUIVANTS

Si, comme nous l'avons montré, la convention de remboursement, conclue avec la Compagnie de l'Est, entraînait une anticipation de recettes, il n'est pas douteux que, loin d'assurer l'équilibre des budgets postérieurs, le Compte provisionnel était au contraire de nature à le rendre plus difficile. La raison en est évidente et simple. C'est que ce compte tarissait complètement une source de recettes futures.

Cette vérité semble avoir été aperçue par le Ministre des Finances lui-même qui a cherché à y échapper en affirmant qu'il ne s'agissait pas, en l'espèce, d'une créance à terme dont le délai de remboursement serait simplement supprimé. Le désir de faire accepter sa combinaison avait conduit le Ministre à cette assertion paradoxale que nous croyons avoir réfutée dans un précédent chapitre.

Si nous faisons un léger effort d'analyse, que voyons-nous d'abord ?

L'ouverture du Compte provisionnel constitue une dérogation au principe de la spécialisation des exercices, d'après lequel appartiennent à un exercice les droits acquis et les services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom.

C'est une règle fondamentale que les opérations prévues dans un budget ne peuvent plus être engagées après l'expiration de l'année à laquelle se rapporte le budget. Si les administrations pouvaient commencer ces opérations après cette époque, il en résulterait du désordre dans les finances publiques.

Or, lorsqu'un compte spécial de trésorerie est ouvert, les recettes viennent y figurer au fur et à mesure de leurs versements, avec l'indication de leur origine et de leur destination, mais sans distinction d'exercice. Puis lorsque, chaque année et suivant les besoins, des décrets ordonnent des prélèvements sur ce compte, cette mesure équivaut à une ouverture de crédit additionnellement aux crédits déjà accordés par le budget.

L'entorse donnée par le Compte provisionnel au principe de la spécialisation des exercices a été aperçue par les commissions. Mais on a fait remarquer que la dotation reçue par ce Compte provenait d'une ressource exceptionnelle et que ce Compte lui-même constituait une tentative intéressante de soudure entre les différents exercices financiers. Si cette tentative réussissait, n'allait-elle pas mettre fin à la détestable pratique des

crédits supplémentaires et des découverts du Trésor. En d'autres termes, le Compte provisionnel n'allait-il pas être un agent de solidarité des budgets? C'est ce qu'affirmait le Ministre des Finances. D'après lui, l'exercice 1912 léguait aux exercices suivants le bénéfice d'une réserve certaine, sans charges nouvelles et sans appel au crédit; il représentait donc, en quelque sorte, un élément de permanence dans le patrimoine national.

La réalité était assez différente. Sans doute le compte couvrait d'une manière apparente le déficit de l'exercice 1912; il était un expédient, grâce auquel des impôts ou un emprunt pouvaient être momentanément évités; mais le résultat n'était obtenu qu'en hypothéquant l'avenir immédiat. Bien que le Ministre s'en soit défendu, la réalité de cette hypothèque n'était pas douteuse.

Le Compte provisionnel, en absorbant des recettes des exercices futurs, rendait plus difficile l'équilibre de ces budgets.

Au crédit de ce compte on inscrivait la somme remboursée par la Compagnie de l'Est; sur cette somme, on effectuait un prélèvement destiné à couvrir le déficit du budget de 1912. D'autre part, sur l'excédent des recettes de l'exercice 1911, on devait prélever les sommes nécessaires pour reverser au Compte provisionnel la somme prélevée au profit du budget de 1912. En outre on devait verser au compte tous les intérêts dus et à devoir par la Compagnie de l'Est, on espérait ainsi obtenir

une somme qu'on emploierait aux besoins des budgets 1913 et 1914.

Ainsi, les millions à provenir du remboursement anticipé (capital et intérêts), n'étaient pas versés parmi les recettes de 1912, mais formaient un fonds de réserve, « un compte spécial ayant son individualité propre et jouant pour ainsi dire le rôle de banquier des budgets, présents et futurs (1) ».

Ce banquier, recevant le remboursement anticipé de la créance dont il s'agit, devait alimenter le budget de 1912 ainsi que les budgets suivants. Et le Ministre des Finances, vantant les avantages de sa combinaison, affirmait que le Gouvernement n'avait pas failli à l'un de ses devoirs les plus essentiels : la prévoyance, et que le système proposé revenait à étendre, dans toute la mesure possible, aux exercices à venir, le bénéfice de l'opération nouvelle. Dans la pensée de l'honorable Ministre, le compte qu'il avait imaginé, sorte de banquier abstrait, solidarisait harmonieusement les budgets présents et à venir (2).

1. Rapport GAUTHIER, 1912, n° 16, p. 20.

2. Le Ministre des Finances faisait allusion à cette solidarité lorsqu'il disait : « Si, nous plaçant à un point de vue plus élevé pour considérer les budgets de notre pays dans leur solidarité, nous envisageons à travers le mode des écritures annuelles la réalité du patrimoine national, nous pouvons dire que loin d'hypothéquer l'avenir, l'exercice 1912 lègue à ceux qui le suivront le bénéfice d'une réserve certaine sans charges nouvelles, sans appel au crédit, préparant les réformes de justice fiscale, assurant l'exécution des lois sociales, le perfectionnement de la défense nationale et le développement de la richesse économique, source pre-

Le sénateur Gauthier, dans son rapport, poussait également l'optimisme jusqu'à déclarer que le Compte provisionnel établissait une solidarité entre les budgets de la France (1). Cette affirmation est un véritable paradoxe. Admettons que, la convention de 1911 n'ayant pas été conclue, la Compagnie de l'Est n'ait pas remboursé sa dette en une seule fois, mais ait effectué des remboursements partiels, ainsi qu'elle l'avait fait depuis 1903. Il est probable que ces remboursements auraient été versés aux recettes générales du budget; par conséquent, un certain nombre de budgets en auraient profité. Si prospère qu'eût été la situation de la Compagnie, elle n'aurait pas pu rembourser 172 millions en trois ans. Les remboursements se seraient échelonnés sur un nombre indéterminé d'années, mais certainement supérieur à trois. Singulière solidarité entre budgets que celle qui consiste à enlever, par avance, aux budgets postérieurs, des ressources sur lesquelles on était en droit de compter pour en assurer l'équilibre. Si l'on prend pour base d'appréciation la moyenne des derniers remboursements effectués, c'est une somme de 12 millions qui se trouve enlevée à un certain nombre de budgets

mière de la fécondité des revenus du Trésor et de la grandeur du pays. » (Lettre adressée par M. Klotz, ministre des Finances, à M. COCHERY, président de la Commission du Budget de la Chambre, en date du 7 septembre 1914).

1. Rapport GAUTHIER, 1912, n° 16, p. 20.

futurs, au bénéfice présumé des budgets de 1912, 1913 et 1914.

Ce dernier budget n'aurait d'ailleurs pu profiter de la combinaison que si les budgets de 1912 et 1913 n'avaient pas absorbé la totalité des sommes remboursées. Il convient de remarquer que deux éléments de valeur très inégale concouraient à la formation du compte provisionnel : 1^o les sommes remboursées par la Compagnie de l'Est ; 2^o l'excédent des plus-values budgétaires. Or, la première de ces dotations devait être absorbée dès le début par les besoins de l'exercice 1912 jusqu'à concurrence de 155.400.000 francs, c'est à dire pour la plus grande partie. Par suite, les deux budgets suivants n'avaient guère d'autre gage que les plus-values dont la loi de finances prévoyait l'inscription au crédit du Compte provisionnel. Ces plus-values n'atteignirent pas le chiffre qu'on espérait et l'efficacité du Compte provisionnel ne se fit pas sentir au delà de l'exercice 1913. N'ayant qu'une base instable, susceptible de se rétrécir sous la pression des circonstances, la combinaison de trésorerie, conçue par le Gouvernement, se trouvait compromise dans son origine même.

Non seulement le Compte provisionnel manquait partiellement son but, mais il privait les budgets futurs des ressources normalement destinées à leur équilibre.

On a justement comparé, à cet égard, l'opération du Compte provisionnel avec la combinaison imaginée par Pitt, et votée par le Parlement britannique le

24 juin 1798 (38, G. E. O. III, C. 60) relativement au land tax. L'impôt foncier (land tax) fut déclaré rachetable par les propriétaires de terres soumises à l'impôt. Le produit de ce rachat fut affecté aux besoins budgétaires du moment. Par là même, on enlevait aux budgets à venir toutes les recettes qui auraient été versées, à titre d'impôt foncier, par les propriétaires, si ceux-ci n'avaient pas une fois pour toutes racheté le land tax.

L'analogie du compte provisionnel avec cette dernière situation est frappante. Dans l'un et l'autre cas, un budget actuel empruntait, pour ainsi dire, aux budgets à venir, les sommes nécessaires à son équilibre. Ici comme là, on voyait un législateur financier se conduire avec la même légèreté imprévoyante qu'un fils de famille qui, pour alimenter son train de vie, aurait sollicité et obtenu de son notaire une avance sur ses revenus futurs.

Sous un autre aspect, le Compte provisionnel révèle une fausse conception de la solidarité des budgets. Les remboursements d'avances effectuées par la Compagnie de l'Est auraient dû, nous l'avons vu, être employés à la liquidation intégrale du compte spécial du Trésor (avances aux Compagnies de Chemins de fer pour garantie d'intérêts). C'est seulement après cette liquidation totale qu'il eût été légitime d'appliquer les sommes remboursées au paiement des dépenses publiques. Or, le Compte provisionnel n'a pas donné à ces sommes leur destination rationnelle; il les a destinées à la couverture d'un déficit budgétaire. Quant à la liquida-

tion du compte spécial elle devait être obtenue par les excédents budgétaires escomptés. Ainsi, assistait-on en quelque sorte au renversement des règles qui doivent présider à une bonne gestion financière. L'emploi normal des excédents budgétaires est le remboursement des obligations à court terme émises pour couvrir les déficits des budgets antérieurs. La solidarité des budgets signifie que le déficit d'un exercice auquel il est paré momentanément par des moyens de trésorerie (émission d'un emprunt à court terme, de bons ou d'obligations du Trésor) sera ultérieurement couvert, par l'excédent d'un exercice futur. L'emploi d'une recette extraordinaire dans ce but n'est légitime qu'autant que cette recette n'a pas déjà reçu une affectation spéciale. Or, précisément, la recette extraordinaire provenant de la convention de 1911 se trouvait affectée à la liquidation du compte spécial.

En définitive, le Compte spécial provisionnel portait une grave atteinte aux principes financiers.

« Le banquier des budgets, dit très bien M. Jèze (1) c'est le Trésor. C'est le Trésor, et lui seul, qui assure la solidarité entre les budgets passés et les budgets futurs. Voilà le seul Compte provisionnel normal, régulier, des budgets. Si le Trésor est appelé à couvrir provisoirement les déficits d'un exercice financier, il doit par contre, pouvoir compter sur les excédents de recettes d'autres exercices financiers. Voilà la seule

1. *Revue politique et parlementaire*, op. cit., p. 284.

méthode régulière et légitime, la seule qui s'accorde avec le rôle fondamental du Trésor public. » Nous souscrivons entièrement à cette appréciation.

Le Trésor représente l'élément permanent dans l'ensemble de la gestion des finances. Il est le banquier de l'État. Il tient la caisse centrale dans laquelle viennent affluer les ressources de l'État et dans laquelle on puise les sommes nécessaires à l'acquittement des dépenses journalières sans que la marche des services publics puisse être suspendue par les irrégularités inévitables dans la rentrée des impôts. C'est au Trésor qu'incombe la charge de conserver les sommes dont l'État est dépositaire ; il est le caissier des fonds compris dans la dette flottante. Ce serait donc altérer la vérité budgétaire que de comprendre l'exercice d'une semblable mission par un autre organe que le Trésor.

A la vérité, ce rôle de banquier de l'État pourrait aussi bien être rempli par une compagnie financière. On peut même trouver regrettable qu'il n'en soit pas ainsi. Alors les services de la Trésorerie fonctionneraient d'une manière plus rapide, plus simple et plus économique. Une banque privilégiée jouissant d'un grand crédit, fortement constituée, possédant sur tout le territoire des succursales, des agences, un personnel technique approprié, pourrait aussi bien accomplir des recouvrements et des paiements pour le compte de l'État que pour celui des particuliers.

Mais cette banque n'agirait que sous le contrôle du Trésor et en vertu d'un mandat de l'État. Il reste donc

que le Trésor est le seul organe normal de solidarité entre les budgets, et, ainsi que l'a dit l'auteur cité plus haut, le seul Compte provisionnel régulier. En prétendant faire jouer ce rôle à un compte spécial ayant une individualité distincte, on pouvait assurer l'équilibre du budget de 1912, mais on absorbait en même temps les recettes des exercices suivants, et, par là même, on compromettait l'équilibre de ces budgets eux-mêmes.

Il faut aller plus loin et se demander si, même pour le présent, le Compte provisionnel assurait l'équilibre budgétaire. A première vue, on serait tenté de répondre affirmativement en ce qui concerne l'exercice 1912. Mais, à la réflexion, on décide autrement. Ce n'est pas, même pour le présent, résoudre un problème que d'en différer la solution. On a parlé des « vacances morales » qu'un homme prend lorsqu'il se trouve dans une crise d'âme complexe, lorsque la vie lui offre des difficultés inextricables.

De même il est permis de dire que le Gouvernement et le Parlement ont pris des vacances en face de la question qui se présentait à eux en 1912.

Loin de résoudre le problème de l'équilibre budgétaire, l'expédient temporaire du Compte provisionnel ne faisait que le reculer. Les ressources procurées par ce compte étaient absolument éphémères; elles étaient limitées par la clôture de l'exercice 1914. La durée de ce procédé dilatoire étant expirée, la question renaissait, ni moins complexe, ni moins aiguë.

Sans doute, ce procédé aurait été justifié s'il s'était agi du remboursement normal d'une créance. Mais l'hypothèse était très différente et les fonds du remboursement anticipé se trouvaient déjà grevés, nous l'avons montré, d'une affectation déterminée qui était la liquidation même du compte spécial.

Non seulement le problème de l'équilibre budgétaire n'était pas résolu mais il se trouvait par son ajournement même aggravé. La difficulté devait se présenter plus impérieuse pour les budgets de 1913, 1914, 1915, etc. Par cela même qu'on avait privé ces budgets d'une partie des recettes sur lesquelles on pouvait compter.

En définitive, c'était une solution trompeuse que le compte provisionnel. Sous prétexte de ne pas mécontenter le contribuable dans un moment difficile, on s'exposait à le méconter plus violemment un peu plus tard. Et, finalement, la combinaison ne profitait à personne.

CHAPITRE V

EXAMEN CRITIQUE DE LA FORMULE

ACCEPTÉE EN 1912 :

NI IMPOT, NI EMPRUNT NOUVEAUX

Parlement et Gouvernants sont partis, en 1912, de cette conception : pas d'emprunt, pas d'impôt nouveaux. Nous avons vu que le sénateur Gauthier avait caractérisé en ces termes le budget en question et qu'il rapprochait la formule à l'ordre du jour, cette année-là, de celle que Turgot avait inscrite en tête de son programme financier.

Le nom du célèbre économiste et ministre financier est assez respectable pour qu'on puisse, au xx^e siècle, placer une œuvre sous son invocation.

Mais encore eût-il été bon de penser que les circonstances qui ont marqué le règne de Louis XVI étaient très différentes de celles où vivaient MM. Klotz, Gauthier et tous les contribuables français.

Esprit généreux, peut-être un peu chimérique, puis-

sant par l'énergie et la persévérance, Turgot voulait avant tout rétablir l'ordre dans les finances, assurer la liberté du commerce et la liberté du travail. Mais imbu de conceptions physiocratiques, il se proposait de substituer peu à peu, à tous les impôts, un impôt unique, l'impôt foncier réparti d'après un cadastre qu'on ferait pour tout le royaume.

D'abord il s'agissait de relever la situation financière. Turgot avait dit dans sa lettre au roi : « Point de banqueroute, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunts ». Alors où trouver des ressources ? Le contrôleur général les demandait à l'économie, suppliant le roi de s'armer contre sa bonté, de sa bonté même « pour refuser aux courtisans ce qu'il fallait arracher à la misère de ses sujets. »

L'économie est, en tous temps, recommandable aux gouvernants. Mais elle ne saurait à l'époque moderne et particulièrement aujourd'hui, assurer l'équilibre budgétaire. Dès avant la guerre, l'augmentation des dépenses publiques dans tous les pays était évidente. Sous l'influence de causes économiques, sociales, politiques, les Gouvernements entreprenaient des fonctions nouvelles, entraînant des dépenses nouvelles.

En Angleterre, de 1815 à 1908, le budget avait passé de 1.500 à 3.826 millions de francs.

En Prusse, le budget, qui était de 630 millions de francs en 1875 atteignait 3 milliards en 1910.

En Russie, le budget avait monté de 1.850 millions de francs en 1880 à 6.150 millions en 1908.

En France, les accroissements successifs du budget au cours du xix^e siècle étaient les suivants :

Louis XVI 1785.	610 Millions de francs	
Napoléon I ^{er} 1815	931	—
Charles X 1830.	1.095	—
Louis-Philippe, 1848	1.771	—
Napoléon III 1869	1.904	—
— 1872	2.723	—
République 1912 environ	4 milliards.	—

Sans doute la dépréciation de l'argent grossissait, l'accroissement réel des dépenses d'une majoration factice qu'il conviendrait de déduire pour obtenir l'accroissement véritable. Sans doute encore fallait-il tenir compte des dépenses militaires indispensables nécessitées par la paix armée que nous avait imposée la victoire allemande de 1870-1871.

Mais la cause principale de l'élévation constante des dépenses publiques résidait dans l'extension progressive des attributions de l'État. Toute dépense correspond à une certaine fonction de l'État. Or non seulement certains services publics, tels que ceux des Travaux ou de l'Instruction publiques se développaient dans des proportions considérables, mais encore on assistait à la création de grands départements ministériels nouveaux tels que l'Agriculture, le Commerce, le Travail, l'Assistance publique, l'Hygiène publique. Cette extension même de l'État impliquait la multiplication du nombre des fonctionnaires. Durant tout le xix^e siècle, la marche

ascensionnelle des dépenses publiques n'a vraisemblablement pas dépassé ni même égalé l'ascension de la richesse générale du pays. Si le budget avait quadruplé, la fortune globale des Français avait sextuplé, mais il semble qu'au début du ^{xx}^e siècle, l'accroissement des richesses se soit au contraire ralenti, alors que l'accélération du budget s'accroissait jusqu'au vertige.

Non seulement les États étaient entraînés par l'évolution générale à exercer de coûteuses fonctions nouvelles, mais ils géraient d'autre part les anciens services avec plus d'ampleur, ce qui était une autre source de dépenses. L'accroissement des dépenses publiques était continu et inévitable (1).

En France, de 1900 à 1911, le budget s'était accru de 950 millions, soit de plus de 90 millions par an.

Les besoins généraux devenant sans cesse plus nombreux et plus impérieux, il eût été puéril de parler sérieusement d'une réduction de dépenses. C'est donc du côté des recettes normales, de l'impôt, qu'il fallait chercher. En 1912 les maîtres de nos finances n'avaient pas ce courage, ils ne voulaient pas courir le risque d'impopularité qui se serait attachée à la création d'impôts nouveaux ou à l'émission d'un emprunt. La combinaison que nous vous avons décrite et critiquée leur permit de temporiser; mais cette impopularité qu'ils

1. NITTI : *Revue de science et de législation financières*, 1903, pp. 433 et suiv.

cherchaient à éviter pour eux-mêmes, ils la transmettaient purement et simplement à une autre législature. Pour équilibrer les budgets ultérieurs, il fallait de toute nécessité imposer ou emprunter.

La formule ni impôt ni emprunt n'était donc pas bonne en 1912. Tout notre travail a tendu à le montrer. L'expédient, temporaire et illusoire, du Compte provisionnel pouvait s'appuyer sur les circonstances et sur des considérations d'opportunité : cherté de la vie, souffrance de l'agriculture et récoltes déficitaires; on voulait laisser se reposer le contribuable et ne pas l'irriter à la veille de l'émission du projet d'impôt sur le revenu. A cela, s'ajoutait l'idée très ferme d'éviter un accroissement de la dette publique mais, opération de circonstance conçue et poursuivie sous la pression d'embarras budgétaire, le Compte provisionnel était loin de constituer un acte de gestion rationnel et de sagesse financière. La difficulté qu'il éludait pour un certain temps, devait reparaître le lendemain plus grave encore. Aujourd'hui, il est de toute évidence, que nul ne pourrait songer à ressusciter la formule « ni impôt ni emprunt. » Nos charges ont monté au delà de toute prévision.

Nous n'avons pas ici à exposer le problème budgétaire qui se dresse devant nous au lendemain de la grande guerre. Encore moins voulons-nous tenter une critique de la politique financière suivie au cours des hostilités.

Notre budget de dépenses atteignait à la veille du

drame mondial environ 5 milliards ; pour l'avenir il sera vraisemblablement quintuplé.

En Angleterre, on a créé des recettes correspondant aux dépenses. En France on a supprimé les quatre vieilles contributions et on les a remplacées en pleine guerre par l'impôt sur le revenu.

Celui-ci ne pourra fonctionner normalement que dans quelques années, lorsque chaque contribuable aura un casier fiscal bien établi. En attendant, on a recouru à des emprunts successifs auxquels le patriotisme a répondu suivant son devoir. Des impôts rentrent mal. Le budget est du reste grevé par de nombreuses exonérations.

Dès lors le problème, dont nous nous bornons seulement à indiquer l'énoncé, comprend ces deux questions capitales :

1° Que paiera l'Allemagne ?

2° Celle-ci ne pouvant, même dans l'hypothèse la plus favorable, tout payer, quels seront nos meilleurs moyens de faire supporter le reste au contribuables français ?

C'est ici que se renouvelle, plus pressante que jamais, la vieille question des mérites et inconvénients comparés de l'impôt et de l'emprunt.

On sait, que, pour un grand nombre de publicistes du xvm^e siècle, un État pouvait impunément emprunter. L'emprunt était considéré dans tous les cas comme un bien pour cette raison prétendue que la dette publique constitue un élément de vitalité pour le pays.

Cette opinion était en réalité un sophisme. A pre-

mière vue, sans doute, il semble qu'il n'y ait, par l'emprunt, aucune déperdition de la fortune publique, les contribuables devant payer sous forme d'impôt une certaine somme destinée à être versée à titre d'intérêt aux rentiers. Mais un examen plus attentif montre qu'il n'en est pas ainsi.

S'il n'y a pas d'emprunt, les contribuables conservent le surcroît d'impôt; de leur côté, les rentiers conservent leurs capitaux. Ils les font valoir et en tirent des revenus égaux et même supérieurs. Les rentiers ne gagnent l'intérêt de leurs capitaux qu'au détriment des contribuables qui paient ces intérêts sous forme d'impôts; ces derniers se trouvent donc lésés. Il ne saurait être indifférent aux intérêts généraux de l'État que la main droite ou le contribuable passe son argent à la main gauche, c'est à dire aux rentiers, ou que, au contraire, chacune des deux mains reste pleine.

Aux antipodes de la théorie précédente, mais également absolue, une autre école a soutenu que l'emprunt est toujours un mal, parce qu'il demande au contribuable un effort dont autrement il serait affranchi. Le contribuable enrichit le rentier. L'emprunt enrichit les capitalistes au détriment du travailleur, développe les inégalités sociales, et la classe des oisifs. Cette conception est aussi erronée. Loin d'être nécessairement un mal, l'emprunt peut comporter d'excellents effets économiques, il stimule l'épargne notamment chez les personnes jouissant de ressources modestes.

En définitive, il faut se garder de toute conclusion a

priori. L'emprunt est tantôt heureux, tantôt malheureux et tout dépend ici de la destination donnée par l'État aux capitaux empruntés.

L'emprunt suppose que les rentiers se sont déssaisis d'un capital au profit de l'État. D'autre part, il amène nécessairement une augmentation des impôts. Il y a donc perte pour la Nation si l'État gaspille le capital prêté ou ne l'emploie pas de manière à en retrouver l'équivalent en richesse.

Au contraire, il y a gain pour la nation dans l'hypothèse inverse, puisque les contribuables trouvent en échange d'un léger sacrifice de nouveaux services publics, de nouvelles entreprises que l'État, grâce à l'emprunt, a pu organiser ou perfectionner. L'emprunt est pour les États un art délicat.

Une règle incontestée en science financière, c'est que l'emprunt doit être absolument proscrit pour l'acquittement des dépenses ordinaires et normales. L'une des principales raisons qu'on donne de ce principe est la suivante. Les dépenses ordinaires sont nécessitées par le maintien des conditions économiques et sociales grâce auxquelles les individus pourront exercer leur activité et produire. Les charges sont celles de la génération présente et c'est par suite cette génération qui doit les supporter; il serait inique qu'elle cherchât par l'emprunt à les rejeter sur les générations futures. Cette considération ne s'adresse pas bien entendu aux déficits de caisse, essentiellement temporaires, auxquels il peut être pourvu par des

emprunts à courts termes réalisés par l'émission de bons du Trésor.

Mais si l'emprunt doit être écarté, lorsqu'il s'agit de dépenses ordinaires et normales, il n'en est pas de même quand il faut faire face à des besoins extraordinaires. Au cours ou à l'issue d'une guerre, l'emprunt offre l'avantage d'opérer plus rapidement que l'impôt; il procure en quelques semaines à l'État les sommes qu'il n'obtiendrait, par l'impôt, qu'après un temps beaucoup plus long.

Toutefois, il convient de garder la mesure, l'emprunt rejette sur l'avenir le poids des fautes ou des malheurs présents. De plus, il entraîne toujours le recours à l'impôt, sinon pour le remboursement au moins pour le paiement des intérêts.

Contentons-nous d'indications générales en cette matière. Elles suffisent à montrer que la solution du problème financier présent doit être cherchée dans une combinaison, souple et soigneusement étudiée de l'impôt et de l'emprunt.

Impôt et emprunt, telle est la formule que de toute nécessité il faut substituer à celle qu'avait paresseusement adoptée le législateur financier de 1912.

Certes, l'application n'ira pas sans difficulté. L'établissement de nouveaux impôts, s'il est nécessaire, réclame une grande sagacité. Les impôts indirects, contraires à l'idée de proportionnalité, lourds par suite aux contribuables, dont l'existence est la plus précaire, ne pourront constituer qu'une part et de

beaucoup la plus faible, des taxes nouvelles. On peut envisager une majoration sérieuse du taux des impôts sur le revenu. Mais on ne saurait faire subir aux revenus une amputation trop importante ; elle stimulerait la fraude dans des proportions inouïes ; de plus, même si l'on admet qu'elle soit pratiquement réalisable, on doit prévoir qu'un pareil impôt découragerait l'effort de production des classes moyennes et, par là, mettrait obstacle à la renaissance de notre activité économique, et aussi que son incidence aurait une répercussion inévitable sur le prix de tous les objets de consommation courante, entraînant une élévation intolérable de la cherté de la vie.

On a pensé à un prélèvement qui serait opéré, soit en une seule fois, soit en plusieurs annuités, sur tous les patrimoines dont la valeur s'élèverait au dessus d'un certain minimum. Il semble que cette idée ait été abandonnée. Il y a lieu de s'en féliciter. Un prélèvement sur le capital nécessiterait un inventaire simultané de toutes les fortunes. Il aurait en outre pour conséquence de déterminer une dépréciation considérable de tous les éléments de notre fortune nationale ou un accroissement excessif du loyer de l'argent, ou peut-être même à la fois l'un et l'autre de ces phénomènes économiques. De deux choses l'une, en effet, ou bien les contribuables acquitteront le nouvel impôt en aliénant une partie de leur capital et le marché se trouvera encombré au même moment de biens de même nature, puisqu'ils seront par défi-

dition ceux les plus facilement réalisables, ou bien ils y feront face par l'emprunt, et les capitaux très limités, susceptibles de s'offrir à eux, ne seront mis à leur disposition qu'à un taux d'intérêt exorbitant. Le système dont nous parlons aurait donc pour effet certain de ruiner les contribuables qui y seraient assujettis, de paralyser leur activité productrice et de jeter en même temps la perturbation dans tous les rapports économiques.

Encore une fois, ces questions précises demeurent en dehors du cadre de notre sujet ; elles n'ont été indiquées qu'en illustration de la formule qui s'impose désormais : impôt, emprunt.

Aux Gouvernants et au Parlement à discerner les impôts qui conviennent et les modalités opportunes de l'emprunt. Ce qui est certain, c'est que la solution doit être cherchée dans un esprit tout différent de celui qui a présidé à l'établissement du budget de 1912. Hélas ! on ne peut plus laisser se reposer le contribuable. Il s'agit de maintenir notre crédit par la création des ressources nécessaires au paiement d'une dette collective sacrée, comme sa cause elle-même, et au rétablissement de l'équilibre budgétaire, prémices de l'œuvre de restauration et de développement économiques indispensable.

CONCLUSION

La combinaison imaginée par le Ministre des Finances pour équilibrer, au moyen d'une ressource exceptionnelle, non seulement le budget de 1912, mais encore ceux des exercices à venir, a été appréciée différemment. En général, on s'est accordé à vanter l'ingéniosité du Ministre, et il le fallait bien, puisqu'on voulait parer au déficit du budget sans recourir à l'emprunt ni à l'impôt. D'autres ont considéré le Compte provisionnel et l'ensemble de l'opération comme constituant un emprunt déguisé. Nous avons vu que cette manière de voir est erronée et qu'il est seulement possible d'établir, entre l'emprunt et le remboursement d'une créance à terme, un rapprochement basé sur ce fait que l'un et l'autre sont des procédés d'anticipation de recettes. D'autres ont avec raison vu, dans la combinaison de 1912, une mesure imprévoyante, susceptible de créer de graves embarras financiers dans l'avenir ; ils ont à juste titre regretté l'abandon de la seule politique financière régulière, qui consiste à faire face à des dépenses normales à l'aide de ressources normales.

Les rapporteurs généraux des commissions financières se sont fait un peu trop timidement l'écho de cette dernière appréciation. Ils ne se faisaient d'ailleurs guère d'illusion sur l'efficacité du Compte provisionnel. Rappelons-nous les significatives paroles de M. Chéron, rapporteur général de la Commission du budget : « Il ne faudrait pas croire que les difficultés sont définitivement résolues, que nous avons trouvé tout à coup une somme suffisante pour équilibrer à tout jamais nos budgets et que l'ère des impôts est définitivement close. Il est honnête et loyal de la part de la Chambre de ne pas entretenir cette illusion. Nous laissons — et à mon avis, c'est déjà considérable — se reposer, si l'on peut dire, le contribuable.

Ce n'est pas seulement le contribuable qui se reposait, mais aussi le Parlement et le Gouvernement qui transmettaient, grâce à l'ingénieux Compte provisionnel, le soin d'équilibrer le budget à leurs successeurs.

Si nous voulons résumer notre critique de l'opération dont il s'agit, nous parvenons aux conclusions suivantes qui lui sont nettement défavorables.

La convention passée, le 6 septembre 1911, entre l'État et la Compagnie de l'Est, stipulait le paiement d'une créance à terme, le débiteur ayant renoncé au bénéfice de ce terme.

Après avoir posé ces prémices incontestables, nous avons critiqué le Compte provisionnel sous deux aspects principaux, en droit et en fait.

En droit, l'affectation des sommes remboursées à

l'équilibre des budgets nous a paru illégitime ; la destination rationnelle de ces fonds était la liquidation intégrale du compte spécial du Trésor « Avances aux Compagnies de Chemin de fer pour garantie d'intérêts ». C'est seulement le solde de ces fonds, s'il y en avait eu un, qui aurait pu régulièrement servir au paiement des dépenses publiques.

En fait, le Compte provisionnel nous est apparu comme un expédient commode il est vrai pour ceux qui assumaient la responsabilité du budget de 1912, mais tout à fait temporaire et même illusoire. Car cette combinaison ne faisait que différer la solution du problème de l'équilibre budgétaire ; confier à ses successeurs le soin de résoudre une question, ce n'est pas la solutionner. Bien plus, le compte, en tarissant une source de recettes futures, rendait plus malaisé l'équilibre des budgets suivants, de telle sorte que le problème se trouvait non seulement sans solution, mais aggravé.

Quant à la formule, ni impôt ni emprunt nouveaux, qui a guidé en 1912 les maîtres de nos finances, elle était défectueuse même à cette époque. Elle serait aujourd'hui une folie, puisqu'elle ne laisserait de place qu'à la banqueroute.

Le précédent créé par l'opération du Compte provisionnel n'est donc à suivre ni en lui-même ni dans son esprit. Qu'un débiteur à terme de l'État voie ses affaires prospérer et qu'il trouve par suite avantageux de procéder au remboursement des avances qui lui ont été

consenties, rien de plus naturel. Mais les gardiens de la fortune française doivent être vigilants et résister aux tentations de cette nature.

La Compagnie d'Orléans est aussi débitrice du Trésor. En 1912, sa dette s'élevait en principal à 152 millions de francs, en chiffres ronds, auxquels il convenait d'ajouter les intérêts à 4 % ce qui faisait environ un total de 255 millions de francs.

Il ne faut pas croire que les années où la Compagnie rembourse une certaine somme à l'État, sa dette diminue du fait du remboursement, elle peut, au contraire, continuer à augmenter. En effet, à côté de la dette proprement dite, il y a les intérêts annuels qui sont considérables et qui doivent être payés avant la dette elle-même. Si donc, la somme versée à l'État est insuffisante pour payer ces intérêts, la dette, au lieu d'être éteinte, se trouve augmentée de ce reliquat d'intérêts non payés. C'est ainsi qu'à l'Assemblée générale des actionnaires du 29 mars 1905, s'occupant de l'exercice 1904 qui s'était pourtant terminé par un remboursement de 3.231.191 francs, le rapporteur du Conseil d'administration terminait en disant :

« Voici la septième année que nous pouvons effectuer au Trésor des versements, en atténuation de notre dette de garantie d'intérêts, sans avoir cependant réussi encore à en couvrir les intérêts annuels. »

Sans doute la guerre a modifié gravement la situation des Compagnies de Chemin de fer. Mais cette situation peut s'améliorer. Vis à vis de tous débiteurs

à terme, Gouvernants et Parlement devront tenir compte des simples vérités financières que nous avons essayé de dégager.

Une observation d'ordre plus général doit être faite. Le rapporteur au Sénat du projet de loi relatif au Compte provisionnel s'exprimait ainsi :

« C'est contrevenir aux principes les mieux établis de la science financière que de faire face aux besoins normaux et permanents par des ressources momentanées. Si un excédent de dépenses doit être durable, c'est à des recettes stables qu'il faut recourir. Or, les ressources que procurera le système du Compte provisionnel n'auront qu'une durée éphémère, limitée par la clôture de l'exercice 1914. Au sortir de cette courte période d'accalmie, le problème de l'équilibre budgétaire, momentanément ajourné, se posera de nouveau dans toute son ampleur et toute sa complexité. »

Cette critique était très fondée, nous l'avons vu, en ce qui concerne le Compte provisionnel lui-même. Mais la formule générale destinée à la justifier paraît trop absolue. Il est excessif d'affirmer que couvrir des dépenses normales et permanentes avec des ressources normales soit « un des principes les mieux établis de la science financière ». Il est vrai que, d'une manière générale, le bloc des dépenses normales et permanentes doit être couvert grâce à l'établissement de recettes normales et permanentes, c'est à dire à l'impôt. Mais cette règle ne doit être entendue que comme ligne de conduite générale, comme une direction de politique

financière (1). Elle ne signifie pas que, jamais et en aucune circonstance, les produits de l'aliénation d'un bien de l'État ou le produit du remboursement d'une créance, ne devront être employés à couvrir le bloc des dépenses ordinaires normales. Ce qui est certain, c'est que le Gouvernement ne doit pas systématiquement couvrir ses déficits budgétaires par des ressources extraordinaires.

Le problème financier de l'heure présente est grave et complexe. Souhaitons que l'Allemagne paye ce qu'elle doit et puisse payer, puis que les autres ressources soient obtenues grâce à un heureux alliage des impôts et de l'emprunt. La renaissance économique de notre pays exige une politique financière claire et sage, loyale et ferme excluant les procédés de trésorerie qui ne seraient que des trompe-l'œil et les expédients d'une heure, plus illusoire que réels.

A cet égard l'étude du Compte provisionnel comporte des enseignements qu'il y aura profit à retenir aujourd'hui.

1. JÈZE : *Revue politique et parlementaire*, p. 285. loc. cit.

Vu :
Le Président,
J. HITIER.

Vu :
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
PAUL APPEL.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — ORIGINE ET MÉCANISME DU COMPTE PROVISIONNEL	13
CHAPITRE II. — NATURE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DU REMBOURSEMENT OPÉRÉ PAR LA COMPAGNIE DE L'EST . .	35
CHAPITRE III. — ILLÉGITIMITÉ DE L'AFFECTATION DONNÉE AUX FONDS REMBOURSÉS	49
CHAPITRE IV. — LE COMPTE PROVISIONNEL COMPROMET- TAIT L'ÉQUILIBRE DES BUDGETS SUIVANTS	61
CHAPITRE V. — EXAMEN CRITIQUE DE LA FORMULE AC- CEPTÉE EN 1912 : NI IMPOT, NI EMPRUNT	73
CONCLUSION	85

DIJON — DARANTIERE
